



UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOSÉ TELES DA SILVA JÚNIOR

**NOVO CÓDIGO ELEITORAL – PLP 112/2021: Análise do Capítulo V –
Da Prestação de Contas Partidárias – possíveis impactos na atuação da
Justiça Eleitoral quanto ao exame das contas partidárias.**

BRASÍLIA, DF

2023

JOSÉ TELES DA SILVA JÚNIOR

**NOVO CÓDIGO ELEITORAL – PLP 112/2021: Análise do Capítulo V –
Da Prestação de Contas Partidárias – possíveis impactos na atuação da
Justiça Eleitoral quanto ao exame das contas partidárias.**

Trabalho apresentado à Universidade de Brasília –
UnB, Faculdade de Direito, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Caroline Maria Vieira La-
cerda

BRASÍLIA - DF

2023

Silva Júnior, José Teles
* Cutter NOVO CÓDIGO ELEITORAL – PLP 112/2021: Análise do Capítulo V – Da Prestação de Contas Partidárias – possíveis impactos na atuação da Justiça Eleitoral quanto ao exame das contas partidárias. José Teles da Silva Júnior – Brasília, DF, 2023. 100 páginas.

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito – Campus Darcy Ribeiro, Brasília - DF, 2023.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Caroline Maia Vieira Lacerda.

Título. II. Orientadora: LACERDA, Caroline Maria Vieira. III. Universidade de Brasília - UnB.

* CDD

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

JOSÉ TELES DA SILVA JÚNIOR

**NOVO CÓDIGO ELEITORAL – PLP 112/2021: Análise do Capítulo V –
Da Prestação de Contas Partidárias – possíveis impactos na atuação da
Justiça Eleitoral quanto ao exame das contas partidárias.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, pela Universidade de
Brasília - UnB.

Aprovado em: 19 de Julho de 2023.

Banca Examinadora

Caroline Maria Vieira Lacerda, Mestra em Direito, Doutoranda em Direito – UnB e
IDP

Joelson Costa Dias, Mestre em Direito – IDP, PUC/PR, EJEP/SP, ESA/MA

Marilene Carneiro Matos, Mestra em Direito, Doutoranda em Direito - IDP

Dedico este trabalho à minha esposa Ana Maria e meus filhos Laura e Leonardo, que tiveram paciência em me esperar e estarem sempre comigo.

E, principalmente, ao meu saudoso e estimado amigo-irmão Carlos Alberto Coelho Neto, que me incentivou a ter um “plano B” na vida, inclusive me incentivou a não desistir do Direito e nem dos meus sonhos. E que, mesmo sendo quase 20 anos mais novo que eu, tanto me ensinou e deixou marcas em minha personalidade.

Você jamais será esquecido, meu irmão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da fé, da perseverança e da hombridade; sei que sem Ele e Seu Filho, nada sou...

À minha esposa e filhos, que compartilharam comigo estes últimos cinco anos, inclusive o período da Pandemia, onde foi “preciso endurecer, mas sem perder a ternura jamais”!

Aos meus pais, Sr. Teles e Dona Céli, irmãos Cláudia e Charles, sobrinhos e amigos que acreditaram que tudo vale a pena a este jovem rapaz;

Aos meus colegas do TSE, especialmente da Coordenadoria de Finanças e Contabilidade, que me apoiaram para que eu pudesse conciliar os horários de trabalho com os de estudos;

A cada professor e professora na UnB que deixou um pouco de si e de seus ensinamentos, mesmo que algumas coisas eu não tenha concordado. Isso que é o bom do Direito;

Ao Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, pela amizade e consideração;

À Prof. Dr^a Caroline Lacerda, pela excelente orientação e participação neste trabalho;

Aos colegas de curso de Direito que trilharam comigo nesta jornada da vida.

E vamos viver tudo que há para viver, vamos nos permitir! (Lulu Santos).

"Em qualquer parte da terra um homem estará sempre plantando, recriando a vida. Recomeçando o Mundo." Cora Coralina – Poema do Milho

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso teve por fim explicar as alterações legislativas no novo Código Eleitoral, sobretudo no que se refere às prestações de contas partidárias anuais, com a participação de empresas privadas de auditoria e conformidade, contratadas pelas Greis na condução do processo de exame das contas, e as consequências de diminuição da atuação de controle e fiscalização por parte da Justiça Eleitoral. Antes disso, com o fim de situar o leitor sobre a finalidade de financiamentos partidários foram apresentados em tópicos: a importância do processo eleitoral, a participação da Justiça Eleitoral, a atuação dos partidos políticos no processo democrático, e a necessidade de se prestar contas à sociedade dos recursos financeiros recebidos, seja eleitoral ou partidária. Nesse ponto, o controle e fiscalização por um órgão externo é de extrema relevância, tal como foi designado pela Constituição Federal à Justiça Eleitoral. Porém, a proposta de lei complementar – PLP nº 112/2021 contemplando o novo Código Eleitoral, conforme o mandamento constitucional no art. 121, embora em muitos aspectos sejam transcrições de normas atualmente existentes, prevê algumas inovações que impactarão sobremaneira a forma como são geridos e fiscalizados os recursos à disposição das agremiações partidárias. Desse modo, foram analisados os artigos 69 a 74 do PLP nº 112/2021 constantes do Título III – Das Finanças e da Contabilidade dos Partidos Políticos, no capítulo V – Da Prestação de Contas Partidárias. Após análise, foram apresentados argumentos que contradizem ao que o legislador propusera, em respeito aos vários princípios constitucionais e legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro. O método de estudo e elaboração utilizados no presente trabalho foram o dedutivo, bem como a utilização de pesquisa bibliográfica, a qual se realizou por meio de estudos da doutrina, da jurisprudência, das normas, dos fatos relatados pela imprensa nacional e também no “*site*” da própria Justiça Eleitoral (TSE e TREs).

Palavras-chave: TSE. Prestação de Contas. Justiça Eleitoral. Partidos Políticos. Financiamento Público e Privado. PLP nº 112/2021.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to explain the legislative changes in the Brazilian Electoral Code, particularly regarding the annual political party financial statements, with the participation of private auditing and compliance companies hired by the political parties, and the consequences of reducing the control and oversight role of the Electoral Justice. In order to provide the reader with context on the purpose of party financing, the following topics are presented: the importance of the electoral process, the role of the Electoral Justice, the involvement of political parties in the democratic process, and the need to be accountable to society for the financial resources received. At this point, external control and oversight by a separate entity are of utmost importance, as determined by the Brazilian Federal Constitution for the Electoral Justice. However, the Bill of Supplementary Law – PLP No. 112/2021, which encompasses the new Electoral Code, introduces various innovations that will significantly influence the management and oversight of resources available to political parties. To address these issues, this study analyzes Articles 69 to 74 of the PLP No. 112/2021, contained in Title III - Finances and Accounting of Political Parties, Chapter V - Political Party Financial Statements. After analysis, this thesis presents arguments that challenge the propositions put forth by the legislator. The research adopted a deductive methodology for study and elaboration, supplemented by extensive bibliographic research, specifically the examination of relevant literature – doctrine, jurisprudence, regulations, media reports, and the official website of the Electoral Justice (TSE and TREs).

Key-words: TSE. Accountability. Electoral Justice. Political Parties. Public and Private Financing. PLP nº 112/2021.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1	Portal Dados Abertos	58
Figura 2	Portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais	59
Figura 3	Portal Estatísticas Eleitorais	59
Figura 4	Recursos Distribuídos aos Partidos pelo FEFC	64
Figura 5	Quantidade de Pareceres Técnicos emitidos pela Asepa/TSE	72
Figura 6	Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA/TSE	75
Figura 7	PJe – Processo Judicial Eletrônico, no TSE	75

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição de Recursos do FEFC aos Partidos Políticos	62
----------	---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
ASEPA	Assessoria de Exames de Contas Eleitorais e Partidárias
CC	Código Civil
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
ECD	Escrituração Contábil Digital
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanhas
FP	Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos/Fundo Partidário
JE	Justiça Eleitoral
LC	Lei Complementar
LE	Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
PC	Prestação de Contas
PLP	Projeto de Lei Complementar
PP	Partido Político

SICO	Sistema de Informações de Contas
SIMBA	Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias
SPCA	Sistema de Prestação de Contas Anual
SPCE	Sistema de Prestação de Contas Eleitoral
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1 NOÇÕES PROPEDEÚTICAS - O PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO	12
1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS	12
1.2 NOÇÕES GERAIS DE DIREITO ELEITORAL E DIREITO PARTIDÁRIO.....	14
1.2.1 Direito Eleitoral	15
1.2.2 Direito Partidário	17
1.3 DISTINÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS.....	20
1.4 PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL E PARTIDÁRIO.....	23
1.4.1 Princípio Republicano.....	24
1.4.2 Princípios da Moralidade e Probidade	24
1.4.3 Princípio do Atendimento ao Interesse Público	28
1.4.4 Princípio da Segurança Jurídica.....	29
1.4.5 Princípio do Devido Processo Legal	31
1.4.6 Princípio da Apresentação da Prestação de Contas	33
2 JUSTIÇA ELEITORAL	35
2.1 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL	38
2.1.1 Previsão Constitucional e Legal.....	38
2.2 FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL	40
2.2.1 Função Normativa/Regulamentar	42
2.2.2 Função Jurisdicional	44
2.2.3 Função Administrativa (ou Executiva)	45
2.2.4 Função Consultiva	46
2.3 PARTIDOS POLÍTICOS	48
3 FINANCIAMENTOS PÚBLICO E PRIVADO PARA PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS – GASTOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS E ELEITORAIS	54
3.1 FINANCIAMENTOS PÚBLICO E PRIVADO	57
3.1.1 Financiamento público de partidos e campanhas eleitorais	57

3.1.2	Financiamento privado	65
3.2	GASTOS DE CAMPANHA	68
3.3	PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	69
3.3.1	Prestação de contas partidárias	74
3.3.2	Prestação de contas eleitorais.....	77
4	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLP Nº 112/2021 - IMPLICAÇÕES NA ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NA ANÁLISE E JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARTIDÁRIAS – CAPÍTULO V DO TÍTULO III	80
4.1	BREVE RELATO DA HISTÓRIA DO CÓDIGO ELEITORAL NO BRASIL.....	80
4.2	O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 112/2021.....	81
4.3	ATUAÇÃO DAS EQUIPES TÉCNICAS DE EXAME DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS.....	83
4.4	CAPÍTULO V DO TÍTULO III - PLP Nº 112/2021 – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS.....	85
4.5	ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS PONTOS REFERENTES AO ART. 69, <i>CAPUT</i> , E §§1º, 2º, 12º E 13º, E ART. 70, <i>CAPUT</i> E §§ 1º E 4º DO PLP Nº 112/2021	87
4.5.1	Art. 69, <i>caput</i> , do PLP nº 112/2021	87
4.5.2	Art. 69, § 12º, do PLP nº 112/2021	89
4.5.3	Art. 69, §13º do PLP nº 112/2021	93
4.5.4	Art. 70, <i>caput</i> e §1º e 4º do PLP nº 112/2021	95
	CONCLUSÃO	99

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso se refere a uma das áreas do Direito que, embora de grande relevância, é ainda pouco estudado pelos graduandos, haja vista não se tratar de uma disciplina de natureza obrigatória em grande parte das instituições de ensino superior.

O Direito Eleitoral (e por consequência o Direito Partidário) é parte do cotidiano do brasileiro, sobretudo em períodos eleitorais ordinários que no Brasil (à exceção do Distrito Federal) ocorrem bianualmente.

O Estado mantém a estrutura institucional e de pessoas em todo o Poder Judiciário e os divide em cinco seguimentos: Justiça Estadual e Justiça Federal, que integram a Justiça Comum, além da Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Justiça Eleitoral, sendo que neste estão inseridos os Direito Eleitoral e Partidário.

O Direito Partidário não tem recebido a mesma relevância, sendo, por muitas vezes, estudado e debatido dentro do Direito Eleitoral, apesar de existir norma própria que trata sobre os Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995, a qual regulamenta os arts. 17, e 14, § 3º, inciso V, da CF).

De acordo com o Direito brasileiro, é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a direitos políticos, partidos políticos e Direito Eleitoral (art. 62, § 1º, I, 'a' e 'b'), além do direito processual civil, que é utilizado subsidiariamente pela Justiça Eleitoral.

Os partidos políticos, como pessoas jurídicas de direito privado que recebem subvenções econômicas em forma de fundos partidário e eleitoral (este em épocas de eleições gerais e municipais), devem apresentar, periodicamente, sua prestação de contas, com o intuito de informar à sociedade de que forma foram geridos tais recursos financeiros. Inclusive, a apresentação da prestação de contas à Justiça Eleitoral constitui mandamento constitucional, cujo exame dos documentos apresentados pelos partidos políticos possui caráter jurisdicional (Lei dos Partidos Políticos, art. 37, § 6º).

Além disso, o exame da prestação de contas partidárias possui prazo limite de cinco anos para análise, parecer e julgamento, ao passo que as contas eleitorais

possuem regramento um pouco diferente, devendo ser apresentados parcialmente no decorrer do pleito, bem como definitivamente após o término do primeiro turno (eleições proporcionais) e, em regra, após o período eleitoral (eleições majoritárias, conforme definido pela Justiça Eleitoral) – art. 27 da Lei nº 9.504/1997, mais conhecida como Lei das Eleições. E, para que tais ações sejam efetivamente realizadas, a legislação dotou a Justiça Eleitoral de funções que vão além dos que normalmente são conferidos aos órgãos do Poder Judiciário.

A Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) conferiu especificamente ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE autorização para que expeça instruções de normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, vedada a regulação de matérias relativas à organização dos partidos políticos (art. 23-A).

Entretanto, está em tramitação no Congresso Nacional o PLP 112/2021, que versa sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Isto é, consolida em um único código toda a legislação eleitoral, uma vez que atualmente há várias normas (leis e resoluções do TSE) tratando sobre diversos temas no âmbito do Direito Eleitoral e Partidária.

Dentre os pontos que mais se destacam no referido projeto serão analisados os que versam sobre a previsão de auditoria prévia do Fundo Partidário por parte de instituições privadas previamente cadastradas perante a Justiça Eleitoral.

O método de estudo e elaboração utilizados no presente trabalho foram o dedutivo, bem como a utilização de pesquisa bibliográfica, a qual se realizou por meio de estudos da doutrina, da jurisprudência, das normas, dos fatos relatados pela imprensa nacional e também no *site* da própria Justiça Eleitoral (TSE e TREs).

A estrutura do presente Trabalho de Conclusão de Curso – TCC está estabelecida em cinco capítulos, não considerando esta Introdução e as considerações finais.

Os capítulos versarão sobre os seguintes pontos: no primeiro capítulo serão abordadas noções gerais sobre o Direito Eleitoral e Partidário, além da Justiça Eleitoral (e TSE) e os Partidos Políticos, como forma de contextualização normativa e doutrinária. O segundo capítulo será sobre os princípios que regem os Direitos

Eleitoral e Partidário, e a diferenciação entre princípios e regras, da lavra de dois estudiosos do assunto, Dworkin e Alexy.

Para que se possa entender o funcionamento e atuação da Justiça Eleitoral na preservação da representação democrática, o terceiro capítulo será destinado à arquitetura da Justiça Eleitoral, com o estudo das funções e atuações no âmbito do Direito Eleitoral.

O quarto capítulo será dedicado a Arrecadação e Prestação de Contas, Partidária e Eleitoral, um dos princípios constitucionais do dever de prestar contas do uso de recursos financeiros públicos perante a um órgão da Justiça Eleitoral (TRE ou TSE). No texto serão explicados os riscos que a ausência dessa obrigação considerada principal poderia ensejar, não só aos partidos políticos, mas a toda a coletividade, tendo em vista o enorme montante financeiro repassado às agremiações partidárias para prover a própria existência e de permitir candidaturas aos cargos eletivos.

Por fim, no quinto capítulo será abordada a temática relativa ao novo Código Eleitoral, por meio do PLP nº 112/2021, e mais especificamente nos pontos que se relacionam ao tema central deste trabalho. Dentre os temas estão a atuação da Justiça Eleitoral na análise e julgamento da Prestação de Contas, o prazo de julgamento judicial (ou administrativo, que seria a nova situação) que, caso seja aprovado, impactará, em muito, a efetiva atuação estatal judicial, além da contratação, por parte dos partidos políticos, de empresas de auditoria e conformidade no exame das prestações de contas partidárias.

1 NOÇÕES PROPEDÊUTICAS - O PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS

Antes de iniciar a análise do tema Direito Eleitoral e Partidário, bem como da obrigação dos partidos em prestarem contas dos recursos financeiros recebidos, é necessário tecer uma breve, mas importante consideração inicial a respeito dos direitos políticos no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 - CF estabelece o Capítulo IV – Direitos Políticos, dentro do Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais. Os direitos políticos são elementos centrais em um Estado Democrático do Direito, uma garantia fundamental, como expressa na Carta Maior, ao se estabelecer parâmetros e condições de elegibilidade e participação popular em uma cidadania plena, condizente com os direitos humanos.

O cidadão brasileiro tem por direito fundamental¹ o direito ao sufrágio universal, ao voto direto e secreto, bem como poder participar de plebiscitos, referendos e também iniciativas populares, estabelecendo, assim, a soberania popular.

Com isso, se garantem e possibilitam a alistabilidade (como condição prévia ao direito de votar/escolher um candidato ou partido político) e a elegibilidade, (condição de ser eleito a um mandato) que possa representar as próprias ideias e anseios.

A alistabilidade, prevista no Código Eleitoral e na Constituição Federal art.14, §1º, é condição obrigatória para que uma pessoa natural possa exercer a sua condição de eleitor. Apresentando-se à Justiça Eleitoral, ela terá seus dados coletados e, uma vez comprovados os requisitos constitucionais e legais, será concedida a condição de eleitor, garantindo o exercício dos direitos políticos, votar e ser votado. Somente assim será considerado “cidadão”, exercendo a chamada capacidade eleitoral ativa.

A elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a possibilidade de um cidadão ser eleito (escolhido) em voto direto e secreto. Para que um cidadão

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 15 mai. 2023. Art. 14, I a III.

possa se candidatar a um cargo eletivo deverá ter como condições de elegibilidade, na forma da lei, a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e idade mínima a depender do cargo pretendido (CF, art. 14, §3º, inc. I a VI).

Vale dizer que conforme estabelece o art. 60, §4º, da CF, o voto direto, secreto, universal e periódico, além dos direitos e garantias individuais se constituem em cláusulas pétreas, cujas possíveis propostas legislativas não podem vir a ser, portanto, objeto de deliberação tendente a abolir qualquer uma dessas condições.

Os direitos políticos constituem base do Estado Democrático de Direito, estando no cotidiano de todas as pessoas, conforme regras previamente estabelecidas pela Constituição Federal. Permitem participar diretamente no processo político em prol da própria cidadania, não dependendo de Governo ou de representantes eleitos para a sua aplicação. Os direitos políticos, conforme a CF, art. 14, *caput*, são condições de soberania popular, “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Também são consideradas “aquelas prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e comando do governo”².

Então, para que os Direitos Políticos possam ser de fato plenamente atendidos, é vital a importância de atores constitucionais na condução desse processo, como a existência de um órgão jurisdicional a balizar e conduzir o processo democrático (a Justiça Eleitoral), bem como dos partidos políticos, que são pessoas jurídicas de direito privado, organizadas e com funcionamento conforme a Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos.

O voto, embora seja um direito, é também uma obrigação imposta aos maiores de 18 anos e menores de 70 anos, sendo facultativo aos analfabetos, eleitores acima de 70 anos, e os maiores de 16 e menores de 18 anos. Conforme entendeu o TSE, a facultatividade também se estende aos eleitores com deficiência grave, como bem explicou o atual ministro do STF, Gilmar Mendes³.

² FERREIRA Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.v.1, *apud* GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.5.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco**. 15.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020 – (Série IDP) p. 803.

Assim, o TSE, conforme a Resolução nº 23.659/2021⁴, isentou essa parcela de eleitores de “sanção decorrente do não cumprimento das obrigações eleitorais de alistamento ou de comparecimento às urnas, em razão de deficiência ou condição que torne impossível ou demasiadamente oneroso o cumprimento” de tais obrigações.

A CF, no art. 15, veda expressamente a cassação dos direitos políticos, mas permite a sua perda ou suspensão quando ocorrerem as situações de forma taxativas previstas nos incisos I a V, como a incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, e improbidade administrativa.

Desse modo, considerando que os Direitos Políticos são de extrema relevância, não debater sobre esse tema é considerar a ausência de democracia, isto é, não reconhecer o poder do povo (já fazendo o liame com o art. 1º da CF citado anteriormente). E sem esse poder pátrio, não é possível se falar em Direito, e muito menos em Estado Democrático.

1.2 NOÇÕES GERAIS DE DIREITO ELEITORAL E DIREITO PARTIDÁRIO

O Direito é uno e indivisível, mas “didaticamente” é formulado em sistemas, ou ramos de conhecimento jurídico justamente para possibilitar o entendimento e a sua aplicação conforme as situações que ora ensejam a interpretação dos fatos. Aurora⁵ explica que:

Os ‘ramos’ (cortes realizados no direito positivo), por serem epistemológicos, não interferem na composição do sistema, apenas criam uma especialidade para a Ciência, não tendo o condão de criá-la juridicamente, pois o direito positivo é um sistema uno e indecomponível. Todas as normas jurídicas encontram-se relacionadas entre si, de forma que, tentar isolar regras jurídicas, como se prescindissem da totalidade do conjunto, seria ignorar o direito enquanto sistema.

Então, sabendo que não há autonomia entre os ramos do direito positivo, mas sim que há essa divisão para melhor conhecê-las em profundidade, estabelece

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.659, Brasília, 26 de outubro de 2021 – Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos, em substituição à Resolução nº 21.920/2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021> . Acesso em 17.mai.2023.

⁵ CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico**. 2009. 623 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8649> – pg. 123 – Acesso em 20.mai.2023

a divisão do Direito brasileiro em Direito Público (que trata das relações entre o Estado por si só, ou com o particular/administrado) e Privado (que versa sobre as relações ou interesse entre os particulares).

Gomes⁶, no seu livro “Direito Eleitoral” questiona se o direito relacionado aos partidos políticos (Direito Partidário) estaria também abrangido pelo Direito Eleitoral, haja vista a existência de “lacunas” normativas, que impactam negativamente nos “âmbitos processual e da responsabilidade eleitoral”. Conforme o jurista, não há ainda uma resposta firme e certa. Desse modo, é importante esclarecer pontos interessantes sobre os ramos do Direito Eleitoral e Partidário, como origens, fontes, princípios e aplicação desses institutos no cotidiano político-jurídico brasileiro que tanto impacta a todos.

O Direito Eleitoral é ramo do Direito Público interno, ao passo que o Direito Partidário é integrado ao Direito Privado. Conforme conceito definido por Gomes⁷

Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal.

1.2.1 Direito Eleitoral

Acerca da conceituação prática sobre o que vem a ser “Direito Eleitoral”, verifica-se que a doutrina brasileira⁸ buscou na fonte portenha, mais especificamente da jurista e advogada argentina Maria Gilda Pedicone de Valls, a definição que se entende a mais adequada. De uma forma mais abrangente, ela esclarece que a legislação que permeia o Direito Eleitoral tem por fim “conferir autenticidade a toda eleição”, isto é, permitir que o desejo popular se concretize nas escolhas populares por meio do voto e confirmadas pelos entes estatais.

O Direito Eleitoral é formado por normas jurídicas que estabelecerão, de forma clara e objetiva, quem são os partícipes de uma eleição (geral ou municipal, e também por meio de plebiscitos ou referendos, se for o caso), quem irá deter a capacidade ativa e passiva do processo eleitoral, a participação direta dos entes

⁶ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P. 30

⁷ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.29

⁸ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. 3ªedição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P.28 Apud PEDICONE DE VALLS, Maria Gilda. *Derecho Electoral*. Buenos Aires: La Roca, 2001. P. 94 e 95

federados, partidos políticos e outros atores que irão desenhar a arquitetura institucional do processo eleitoral, bem como exercer o controle prévio e a posterior com vistas à confirmação dos resultados finais autênticos, conforme uma auditoria poderá confirmar, em caso de dúvidas devidamente fundadas.

Em linhas gerais, o Direito Eleitoral é a concretização da vontade democrática na realização de escrutínios com vistas a escolhas, nas urnas, de representantes, necessariamente filiados a partidos políticos, para que estes possam, de forma democrática e dotados de autonomia, deliberar sobre as políticas públicas, bem como para confirmar ou rejeitar qualquer proposição legislativa que possa impactar, de forma concreta e permanentemente, a vida do cidadão. Esse conceito confirmaria o que se entende por democracia (poder do povo) que soberanamente decide o que realmente atine ao interesse coletivo.

O Direito Eleitoral é aplicado, além das eleições em si, também no que se refere ao antes e depois dos pleitos. Por óbvio, para se realizar um processo eleitoral, é necessário que haja legislação específica, planejamento, convenções partidárias, preparação das urnas, treinamento de pessoal, previsão de orçamento e financeiro para a realização das atividades e manutenção de sistemas. Antes, durante e após as eleições também há a fase processual, em que se respeita o princípio da celeridade, com vistas à apreciação e julgamento rápido e ágil.

Também há a necessidade de apresentação de prestações de contas parciais e finais (no que se refere ao Fundo Eleitoral), e análise e julgamento de prestações de contas partidárias, que são realizadas anualmente, mesmo em ano não eleitoral. Ou seja, a amplitude do Direito Eleitoral se estende para além do binômio “votar-eleger”.

Vale lembrar que, como em qualquer ramo do direito, o Direito Eleitoral também responde por temas extensos e abrangentes, como a propaganda política, o alistamento obrigatório dos cidadãos aptos a serem eleitores, registro de candidaturas após as convenções partidárias, abertura de CNPJ dos candidatos, o próprio ato de votar, bem como a apuração e a diplomação dos candidatos eleitos, etc.

A Constituição Federal faz menção expressa à importância do Direito Eleitoral quando, inicialmente cria competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22), bem como cria a vedação de edição de medidas provisórias que verse sobre essa matéria, bem como à nacionalidade, cidadania, direitos políticos e partidos políticos (art. 62, §1º, I, 'a'). Vale observar também quanto à separação entre os ramos de Direito Eleitoral e partidos políticos, estabelecendo uma separação e independência entre essas duas áreas do Direito.

O Poder responsável pela coordenação e condução de todos os atos inerentes a este ramo do Direito Público é o Judiciário, cuja Justiça Eleitoral (CF. art. 118 e Código Eleitoral - CE. art. 12) possui prerrogativas para administrar, regulamentar, analisar e julgar os feitos, bem como prestar consultorias no que se refere às questões eleitorais. Essas funções organizacionais serão abordadas no item 4.2 do capítulo 4, referente à arquitetura da Justiça Eleitoral.

1.2.2 Direito Partidário

Conquanto seja abordado o tema “Partidos Políticos” no item 2.3 deste capítulo, o presente tópico será reservado para apresentar a definição e aplicabilidade desse instituto jurídico.

O Direito Partidário ou Direito dos Partidos Políticos tem por fim o estudo das agremiações partidárias, pessoas jurídicas do direito privado (conforme o art. 44, inciso V, do Código Civil). A conceituação dada pela doutrina o define como “ramo do Direito Público, que disciplina a formação e o desenvolvimento orgânico dos Partidos Políticos, bem como as normas atinentes ao seu financiamento e às suas atividades de arrecimação”.⁹

Ou seja, embora sejam ramos jurídicos que atuem em coincidência em vários pontos, o Direito Eleitoral, que se refere ao processo democrático de escolha de representantes por meio do sufrágio e o Direito dos partidos políticos (que versa sobre os entes privados que detém autonomia para participar dos processos eleitorais e proceder à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana) possuem regimentos e controles próprios, em âmbito constitucional e infraconstitucional.

⁹ COUTO, Rafael Durand. Partidos Políticos: uma abordagem jurídica e contemporânea à luz do direito partidário. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5897, ago.2019. Disponível em [HTTPS://jus.com.br/artigos/59741](https://jus.com.br/artigos/59741) . Acesso em 02/mai/2023.

Desse modo, observa-se que o Direito Partidário visa a estudar exatamente a existência legal dessas agremiações, a atuação, responsabilidade, o pluripartidarismo, o financiamento e a apresentação das prestações de contas, entre outros, desde que, além de ter adquirido personalidade jurídica na forma da lei civil, tenha registrado o próprio estatuto no TSE¹⁰.

Embora não seja nova e nem tão estudado como o Direito Eleitoral, essa doutrina não pode ser ignorada pelo acadêmico que pretenda atuar na seara eleitoral.

Pela legislação em vigor, somente terão direito a receber recursos financeiros do Fundo Partidário, além de acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos que tenham alcançado o percentual mínimo de representantes eleitos na Câmara dos Deputados, bem como obtiver um percentual mínimo de votos válidos¹¹. As agremiações partidárias sem recursos financeiros públicos e sem condições da própria manutenção poderão incorporar-se a outros partidos.

Por esse motivo, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 111, de 28/09/2021¹² cujo art. 3º prevê criação de lei específica que discipline matérias atinentes aos “processos de incorporação de partidos políticos, as sanções eventualmente aplicadas aos órgãos partidários regionais e municipais do partido incorporado, inclusive as decorrentes de prestações de contas, bem como as de responsabilização de seus antigos dirigentes”.

Assim, embora por vezes esteja inserido no âmbito do Direito Eleitoral por diversos estudiosos e também pelos operadores do Direito, o fato é que o Direito dos Partidos Políticos se constitui em um ramo independente da área jurídica, com fontes, princípios, aplicações, e interpretações próprias e diversas de outros ramos do Direito.

¹⁰BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Art. 17, §2º. Acesso em 15 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.jan.2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm , art. 44, § 3º. Acesso em 15.mai.2023

¹¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 15 mai. 2023. Art. 17, §§3º, I e II

¹²BRASIL, **Emenda Constitucional nº 111**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm Consulta em 20.mai.2023

Para regulamentar o art. 17 e o art. 14, §3º, inciso V, da CF, foi sancionado regulamento legal próprio, a Lei nº 9.096/1995¹³, a qual “destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

No âmbito processual, no processamento das causas e litígios referentes aos partidos políticos, os filiados e afins, de natureza *interna corporis*, há entendimento do TSE de que “a Justiça Eleitoral não controla competência para respeitar matérias respeitantes a conflitos envolvendo partidos políticos e seus filiados, quando estas não têm reflexo no prélio eleitoral”¹⁴.

Augusto Aras, conforme mencionado por Ezikelly Barros,¹⁵ ensina que os partidos políticos exercem três tipos ou espécies de atos, quais sejam: os atos partidários simples (denominado atos intrapartidários), atos partidários qualificados (que são os atos intrapartidários que influenciam diretamente o processo eleitoral) e os atos partidários propriamente eleitorais (que são os atos praticados pelos partidos durante o processo eleitoral).

Partindo dessa tese, e com base em entendimentos jurisprudenciais, no que se refere aos atos intrapartidários “simples” cabe ajuizamento dessas ações no âmbito da Justiça Comum, ao passo que em relação aos atos intrapartidários “qualificados” ou “atos partidários propriamente eleitorais” (que influenciam diretamente no processo eleitoral), cabe atuação da Justiça Eleitoral no julgamento das demandas ora suscitadas.

Entretanto, há corrente doutrinária que entende o contrário, isto é, que todos os atos exarados pelas “greis” (partidos políticos) devam ser julgados pela Justiça Especializada Eleitoral, considerando a situação atípica desses entes privados de

¹³ BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14§ 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Art. 7º. Acesso em 15.Mai. 2023

¹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Agravo De Instrumento 7098/ES, Relator(a) Min. Luiz Fux, Acórdão de 12/05/2015, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 23/06/2015, pag. 92 Disponível em <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?params=s>. Acesso em 22.mai.2023

¹⁵ BARROS, Ezikelly. **Quem deve julgar as ações contra os atos intrapartidários? Uma análise em defesa da competência da Justiça Eleitoral.** Portal JOTA. Publicado em 20/05/2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/quem-deve-julgar-as-aco-es-contra-os-atos-intrapartidarios-20052021>. Acesso em 22.mai.2023

natureza especial com atribuição de “corpos intermediários entre a sociedade e o Estado” e à “discrecionalidade partidária”, conforme detalhou Ezikelly Barros.

1.3 DISTINÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS

Conceitualmente, e baseado na doutrina de Norberto Bobbio, o ordenamento jurídico

É o sistema de normas (regras ou princípios) que se relacionam de uma forma hierarquizada em um Estado. Organiza as lacunas e antinomias das leis, estabelecendo a ordem que o direito deve seguir em relação às normas estabelecidas. Tem como objetivo atingir melhor convívio e paz social.¹⁶

No Brasil, o ordenamento jurídico, como conjunto de normas, é formado por regras e princípios. Estas são também decorrentes do processo legislativo conforme o art. 59 da CF, estando compreendidas na elaboração da própria Constituição, de emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, além dos princípios constitucionais e legais, implícitos e explícitos.

A definição de “lei”, no seu sentido “amplo”, é toda norma jurídica escrita e positivada, debatida pelo Poder Legislativo e posteriormente promulgada ou sancionada, excluindo desse modelo os costumes. A lei não necessariamente é uma regra, haja vista que lei é uma norma, e o conceito de “norma” abrange as regras e os princípios.

Uma norma jurídica positivada deve delimitar o assunto, e poderá ter ou não natureza de coerção para aplicação entre os cidadãos. Poderá ser de caráter geral ou especial. Além disso, a lei tem como fonte material o que ocorre no mundo dos fatos, bem como aos valores emanados da sociedade.

Princípios, por seu turno, vêm a ser aquilo que se inicia, ou algo que pressupõe certa lógica que predomina sobre as demais. São “os valores a partir dos quais se delineia todo um sistema jurídico de normas e com base nos quais devem ser

¹⁶ DOELLE, Caroline, **O que é e como funciona o ordenamento jurídico brasileiro**. – Teoria do Direito. Portal Aurum. Disponível em <https://www.aurum.com.br/blog/ordenamento-juridico/> . Acesso em 17.jun.2023

interpretadas as demais regras jurídicas no ordenamento, e podem estar inseridas nas Constituição ou nas leis que lhe são inferiores”¹⁷.

Ainda, José Cretella Júnior, segundo Maria Sylvia Di Pietro¹⁸, “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Odete Medauar¹⁹ assevera a relevância dos princípios gerais do direito, explicando que a Constituição Federal, conforme o §2º do art. 5º estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Por fim, nos dizeres de José Jairo Gomes²⁰ “os princípios constituem uma dimensão do sistema jurídico, caracterizando-se por serem normas de importância fundamental e, por isso mesmo, devem ser considerados quando da aplicação do Direito”. Segundo ele, “foram os princípios alçados a fonte do Direito, sendo dotados de juridicidade ou normatividade, ou seja, de força vinculante. Com isso, a lei perde o caráter de fonte exclusiva ou prevalente, tal como propugnado pelo positivismo jurídico”.

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 (alterado pela Lei nº 13.655/2018) instituiu a Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB. Nesse normativo consta, no art. 4º, que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Ou seja, para colmatar as lacunas legais, o magistrado necessita dar uma resposta, na ausência de uma norma posta e, assim, poderá se valer de outros meios jurídicos.

No Brasil, para elucidação da diferenciação entre regras e princípios, utiliza-se frequentemente da doutrina desenvolvida por Ronald Dworkin:

A diferença entre os princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em

¹⁷ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P.41.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 34. Ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2021. P.81.

¹⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** - 21. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P.115

²⁰ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.53.

circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira de tudo ou nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e nesse caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão (...). Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou da importância. (DWORKIN, 2011, P.39 e 42 apud GOMES, 2021, p. 54)²¹.

Portanto, as regras versam sobre conteúdo específico, de natureza de aplicação do “tudo ou nada”, ou seja, ou é válida ou não válida para determinado caso concreto. Ou seja, aplica-se às regras dentro do plano da validade. Então, conclui-se que na ocorrência de conflito entre duas regras, apenas uma delas será, conforme o caso concreto, adequada a orientar à decisão que determinado caso requer.

Os princípios possuem um caráter mais geral, não detendo de uma descrição mais efetiva e precisa dos seus comandos. Disponibiliza ao aplicador da lei “uma importante referência normativa na qual poderá melhor fundamentar sua decisão, justificando-a e conferindo-lhe legitimidade, sobretudo nas hipóteses de lacuna ou nos chamados *hard cases* (casos difíceis)”²². Isto é, não se aplicaria aos princípios a ideia da aplicação do “tudo ou nada”, mas sim qual seria o peso, a importância da demanda a ser analisada e julgada.

Robert Alexy²³, desenvolvendo a teoria criada por Dworkin, ensina que, no caso de conflito entre regras, a solução seria a inserção (em uma das regras) de cláusula de exceção que venha a eliminar esse conflito. Isso porque ou uma norma jurídica seria válida ou não seria, mas em sendo (válida) e aplicável a um caso concreto, então a sua consequência jurídica também é válida.

No que tange à colisão entre princípios, ainda segundo Alexy, em um determinado caso concreto, se dois princípios colidem, um dos dois haverá que ceder. Isso não significa afirmar que um desses seria considerado inválido ou que seria necessária a introdução de uma cláusula de exceção, mas sim que um dos princípios teria certa prevalência em relação ao outro em algumas situações.

²¹ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.54

²² GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.54

²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 92-94.

É dizer que, dada a aplicação de mais um princípio ao caso concreto, haveria a necessidade de sopesamento entre eles para verificação de qual deles teria maior peso e precedência sobre os demais. Essa ideia corrobora a tese de Dworkin, afirmada anteriormente.

Apesar da observação quanto à aplicação de uma regra ou de um princípio,²⁴ o art. 20 da LINDB, acrescentado pela Lei nº 13.655/2018 orienta que, “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Isto é, a decisão há de ser motivada com a contextualização dos fatos (quando cabível) e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos, inclusive a decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos (que são aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração).

Além do mais, a LINDB, no art. 30, determina que “as autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas”.

1.4 PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ELEITORAL E PARTIDÁRIO

Na esfera jurídica há princípios que atendem a todos os ramos do Direito (como os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) e outros que são restritas a certas áreas, como as do Direito Eleitoral e Privado.

No âmbito do Direito Eleitoral, são relevantes para o presente trabalho os seguintes princípios: Princípio Republicano, Princípio da Legitimidade das Eleições, Princípio da Moralidade Eleitoral, Princípio da Proibição Eleitoral, Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, Princípio da Transparência e Lisura

²⁴ BRASIL. Decreto Lei nº 4.657/1942, que estatui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm; Acesso em 03.jun.2023
BRASIL. Lei nº 13.655/2018 - que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 09/09/1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em 03.jun.2023
BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10/06/2019, Regulamenta o disposto nos art. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942, que institui a Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em 03.jun.2023

Eleitora, Princípio da Segurança Jurídica Eleitoral e o Princípio da Apresentação da Prestação de Contas.

1.4.1 Princípio Republicano

Esse princípio, embora não seja tão comentado, possui importância ímpar, para a sociedade e para o Direito Eleitoral, porque explicita a forma de Governo adotado no Brasil, a necessidade de representatividade e de alternância de poderes. Ou seja, o princípio republicano tem relação direta com as bases estruturais do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Logo, o ideário do poder estatal é de sempre *representar* o povo, e não de deter o poder *ad infinitum*. Para que o presente princípio tenha eficácia plena é fundamental a alternância de ideologias, e não somente de pessoas.

Desse modo, os representantes políticos dos poderes Executivo e Legislativo exercem mandatos nos cargos eletivos aos quais concorreram, recebendo do povo, por meio do voto, em eleições diretas e periódicas, a incumbência de atuarem buscando atender à vontade popular, conforme o interesse coletivo e as identidades ideológicas, podendo ser responsabilizados política (crime de responsabilidade), civil, administrativa ou penalmente, caso não atendam aos ditames constitucionais e legais.

1.4.2 Princípios da Moralidade e Probidade

Esses princípios, de base constitucional, embora distintos, normalmente são citados juntos. Moralidade se refere ao que é moral, não contrário aos bons costumes da virtude, da honestidade, ao passo que a probidade é característica do que é probo, isto é, íntegro, honrado, honesto.

A moralidade é princípio geral do Direito Administrativo e diz respeito à lealdade, honestidade, boa-fé objetiva. A probidade está contida na moralidade, mas é mais específico e se refere somente à honestidade.

De acordo com Cunha Júnior²⁵

²⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo** – 20. Ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: JusPO-DIVM, 2022. Maio/2023 – p.49

A moralidade e a probidade administrativa são princípios constitucionais que se identificam, tendo em vista que ambos se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública (...) exigem a estrita observância de padrões éticos de boa fé, de lealdade com as instituições públicas, de regras que assegurem a boa e útil administração e a disciplina interna na Administração Pública.

1.4.2.1 Princípio da Moralidade

A moral tem origem no latim *morus*, designando aos usos e costumes. É considerada um termo vago e variável, tendo em vista que depende do contexto sociocultural da coletividade em que o ser humano encontra-se inserido. Ainda, moral se define como regra pessoal, guiada pela consciência, sendo adquirida e compreendida no decorrer da vida da pessoa. Entretanto, dissocia-se a moral do que é legal, afinal, algo pode estar normatizado e ainda assim a sua aplicação não ser considerada honesta ou moral, como o antigo brocardo romano já dispunha: *nom omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é lícito é honesto).

No âmbito jurídico-administrativo, conforme apontado por vários juristas²⁶, o primeiro autor a discorrer sobre o tema “Moralidade Administrativa” foi Maurice Hau-riol, em sua obra *Précis de Droit Administratif et de Droif Public*, que definiu o citado princípio como “o conjunto de regras de conduta de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Di Pietro²⁷ explica que

Implica saber distinguir não só o bem ou o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.

Ou seja, não é o bastante que haja subordinação de um agente público perante a legalidade administrativa, instituída por norma, mas também à ética (moral) administrativa, originada de dentro do meio institucional, o qual condiciona as obrigações legais para o cumprimento dos atos em função da Administração.

²⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** - 21. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 119; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 34. Ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2021. P. 92-93; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo** – 20. Ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: JusPODIVM, 2022. P. 47

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 34. Ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2021. P.93

Quando ocorre um desvio (ilegalidade) dessa conduta moral por parte de um agente público, está-se diante de um desvio de poder ou de finalidade, isto é, uma ilegalidade dos atos administrativos quanto aos fins.

A Constituição Federal dispõe no *caput* do art. 37 a moralidade, juntamente com a legalidade, como princípios explícitos (os outros são a impessoalidade, publicidade e eficiência), devendo ser observada por todos os integrantes da Administração Pública direta e indireta de qualquer Poder, em qualquer ente federativo.

Assim, além de externar o princípio como elemento de observância da atuação do agente público, a Lei Maior também previu, no art. 5º, inciso LXXIII, a propositura de ação popular por qualquer cidadão com vistas a anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Na seara eleitoral, o art. 14, § 9º, da CF, estabelece os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, por meio de Lei Complementar, com vistas à proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício de mandato, considerada vida pregressa do candidato eletivo. Com isso, o político que se propõe a participar do processo eleitoral visando a um cargo eletivo deve se adequar aos padrões éticos e morais que permeiam a sociedade a qual faz parte, sob pena de ferir a dignidade do mandato.

O que o eleitor espera do parlamentar é que este aja sempre de forma moral e ética, motivando suas ações sempre em prol para o bem da coletividade, e não por meio dos interesses particulares.

Sobre os supostos desvios de condutas morais cometidas, a lição de José Jairo Gomes²⁸ é no sentido de que

Não é qualquer desvio moral que autoriza a criação de inelegibilidade. Por se tratar de direito fundamental, a cidadania passiva não pode ser limitada com base em fatos de pouca importância, tampouco por apreciações demasiado moralistas e subjetivas. Ao contrário, é mister que a transgressão seja relevante, que afete um padrão ético-moral objetivo e importante para a vida da comunidade.

²⁸ GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P. 78

1.4.2.2 Princípio da Probidade

A probidade vem a ser o que é íntegro, reto e honesto. Ser probo é, em última instância, o caráter de uma pessoa, em sua consciência moral e junto à sociedade em que faz parte. A conduta do agente perante a Administração Pública também deve ter por característica a honestidade e integralidade no manuseio da coisa pública, pois a ele foi confiada a administração do que pertence à coletividade.

Então, no meio político, o que os cidadãos esperam do representante eleito é que este se comporte e se paute conforme a honestidade e integridade, ou estar-se-ia desviando da régua moral, praticando a improbidade, ou seja, a desonestidade.

O art. 14, § 9º, da CF, traz em seu bojo os casos de inelegibilidade em proteção contra atos que atentem, além da citada moralidade, também a probidade administrativa. A Norma Maior estabelece ainda (art. 15, V e art. 37, §4º) que a ação de improbidade possa ensejar suspensão de direitos políticos e outras sanções a serem cominadas.

Porém, a Lei nº 8429/1992, que trata justamente do tema de improbidade administrativa teve substancial alteração por meio da Lei nº 14.230/2021. A novel lei firmou a obrigatoriedade de que não mais bastaria o chamado “prejuízo presumido” (art. 17- C, I), mas ao contrário, que se constituem atos de improbidade administrativa as ações ou omissões dolosas que causem, de forma efetiva e comprovada. Não bastaria, assim, a mera culpa presumida, mas a efetividade do delito de improbidade ora praticado.

Em relação aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, o art. 11, §4º da Lei nº 8429/1992 estabelece que o ato ímprobo doloso que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade mediante condutas ali previstas exige lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento, independente do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Porém, ainda que a atualização da norma declare a necessidade da comprovação da vontade do autor da ação considerada ímproba, a LIA prevê, no art. 12,

incs. I e II, possibilidades, como forma de sanção, de suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade pelo período de até 14 (catorze) anos, independente do ressarcimento integral do dano patrimonial (se efetivo), e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas em leis específicas.

O art. 20 da lei em comento dispõe que, para que as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos a serem impostas possam começar a valer, é necessário que tenha ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória. No entanto, observa-se, no art. 23, o estabelecimento de prazo prescricional de oito anos para a aplicação das sanções, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Entretanto, a alteração da norma não retroage o prazo prescricional no sentido de evitar a punição do agente público ou político que tenha cometido atos de improbidade administrativa. Isso ocorre porque, como entendeu o STF²⁹ em sede repercussão geral, a LIA encontra-se no âmbito do direito administrativo sancionador, e não inserido no âmbito do direito penal. Desse modo, mesmo tendo a alteração da lei se tornando mais benéfica ao agente, não haverá a retroação do regime de prescrição, bem como não poderá ser aplicado a casos culposos.

1.4.3 Princípio do Atendimento ao Interesse Público

De acordo com a doutrina clássica do Direito Administrativo havia previsão de existência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Segundo esse princípio todos os atos praticados pela Administração Pública estariam a serviço do povo, em detrimento de interesses pessoais. Esse princípio implícito tem por fim garantir que os atos estatais estivessem voltados à obtenção da justiça social e também ao bem comum.

Entretanto, tal acepção encontra-se ultrapassada. Conforme Odete Medauar³⁰, o motivo para isso seria a priorização dos direitos fundamentais, os quais inserem os particulares em condições de igualdade com a Administração.

²⁹ BRASIL. STF - ARE (Recurso Extraordinário com Agravo) 843989. Relator Min. Alexandre de Moraes. Tema 1199. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910> . Acesso em 18.jun.2023

³⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** - 21. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P.126.

Além disso, de acordo com o entendimento mais contemporâneo acerca do Direito Administrativo, a Administração deve realizar a ponderação dos interesses públicos e privados conforme cada situação, aplicando-se a proporcionalidade para a verificação do interesse predominante.

No que tange ao Direito Eleitoral, esse princípio se apresenta como o interesse da própria coletividade, no sentido de que o processo eleitoral deve ocorrer com a maior licitude e melhor transparência possível. Ao agente público, inclusive em períodos eleitorais, é vedado o abuso de poder econômico e político.

Para a caracterização do abuso de poder político³¹ “faz-se necessária a demonstração de que o agente haja perpetrado condutas graves, em que se evidencia que a máquina pública deixa de atender ao interesse público para servir ao seu interesse eleitoral”.

Um exemplo da aplicação do princípio do atendimento ao interesse público ocorre quando os recursos financeiros, de natureza pública, recebidos pelas greis, devam ser aplicados necessariamente em despesas específicas, conforme determinado pela Lei dos Partidos Políticos, art. 44³², e Resolução TSE nº 23.604/2019, art. 17, §§1º e 2º³³. Não poderão ser utilizados para quitação de multas relativas a atos infracionais e ilícitos (penais, administrativos ou eleitorais), nem mesmo para quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos (multa de mora, juros e atualização monetária).

1.4.4 Princípio da Segurança Jurídica

Conceitualmente, esse princípio é entendido, conforme o Dicionário Jurídico³⁴, como “princípio que impõe a atribuição da maior previsibilidade e estabilidade possível às relações humanas. Portanto, garante que uma nova lei não prejudique situações já consolidadas sob a vigência de uma lei anterior”.

³¹AC. de 25.6.2018, no AgR-AI nº 32248, rel. Min. Rosa Weber, disponível em <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/conduitas-vedadas-a-agentes-publicos>. Acesso em 18.6.2023

³² BRASIL, Lei nº 9.096, de 19/9/1995, art. 44. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14§3º, inc. V, da CF.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm.

³³ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604, de 17/12/2019. Art. 17, §§1º e 2º.** Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Lei nº 9.096, de 19/09/1995.

³⁴ Dicionário Jurídico – Direito Net - <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1980/Seguranca-juridica>. Publicado em 29/09/2021. Acesso em 03.jun.2023

Tal princípio possui previsão em diversos dispositivos legais, e principalmente na Constituição Federal, art. 5º, caput e inc. XXXVI. Tem por definição que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Visa, desse modo, a previsibilidade e coesão da aplicação das normas jurídicas.

A segurança jurídica também está positivada no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 – Lei de Processos Administrativos, a qual define que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da (...) segurança jurídica”. Garante ao cidadão a confiança de que as regras dos jogos serão de fatos respeitados e cumpridos.

Sendo então a forma pelo qual o Estado deve agir de modo a garantir os direitos fundamentais do cidadão, tal é, por óbvio, dirigida à seara do Direito Eleitoral. Os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral devem, após proferir suas decisões, em obediência ao art. 926 do Código de Processo Civil, “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” permitindo, assim, melhor previsibilidade jurídica.

Ainda no âmbito eleitoral, o enunciado constante do art. 16 da CF/1988 dispõe que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Trata-se do Princípio da Anterioridade eleitoral, guardando concretude e segurança a normas aprovadas até um ano antes dos pleitos eleitorais.

Ou seja, a “lei” a que se refere o citado artigo 16 tem aplicação a todo tipo de inovação de caráter jurisprudencial aplicado pelo TSE, conforme decidido pelo egrégio STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 637485-RJ, Tema 564 de Repercussão Geral. Neste julgado, o Pretório Excelso estabeleceu que “as decisões do Tribunal Superior Eleitoral – TSE que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata”³⁵.

³⁵ STF – Supremo Tribunal Federal, TEMA 564, **Candidatura de prefeito reeleito à chefia do Poder Executivo em Municipalidade diversa e aplicação de modificação jurisprudencial da Justiça Eleitoral**. Recurso Extraordinário 637.485. Julgado em 20.05.2013. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4050271&numeroProcesso=637485&classeProcesso=RE&numeroTema=564> e <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=141127767&ext=.pdf> Acesso em 03.jun.2023

Ao ser aplicado, esse princípio garante a estabilidade que tanto os candidatos quanto os eleitores precisam, com o intuito de impedir o “casuísimo eleitoral decorrente de alterações do processo eleitoral capazes de favorecer ou prejudicar os partidos e seus respectivos candidatos, gerando, assim, instabilidade na disputa das eleições em andamento no momento que a lei foi editada”³⁶.

1.4.5 Princípio do Devido Processo Legal

Esse princípio deriva do direito que toda pessoa tem de garantir toda a forma de proteção possível quanto aos atos acusatórios. Previsto na CF, art. 5º, inciso LIV, esse princípio especifica que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

No inciso seguinte, a dicção constitucional estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. É aplicado em diversas áreas do direito, como o penal, o administrativo e o processual.

Originado da Carta Magna inglesa de 1215, com previsão para defesa no âmbito penal, o devido processo legal (do inglês *due process of Law*) posteriormente foi acolhido no âmbito do direito processual no sentido de que todo litigante, ou pessoas que viessem a ser afetadas por alguma decisão judicial, também pudessem ter a possibilidade de participar ativamente do processo, garantindo a possibilidade de confrontar com o que fora afirmado anteriormente pela outra parte (acusatória).

De acordo com Nelson Nery Jr ³⁷ “a mera adoção constitucional do *due process of Law* já implicaria todas as consequências processuais que garantiriam às partes o direito a um processo e a uma sentença justos”.

O princípio do devido processo legal (direito garantido para qualquer pessoa) abrange o direito ao contraditório, à ampla defesa, com todos os meios inerentes a esta (como o acesso aos autos, oitiva de testemunhas, acareação, etc.), o duplo

³⁶ TORRES, Damiana Pinto. **A importância do princípio constitucional da segurança jurídica para o cidadão eleitor**. Revista Eletrônica EFE nº 3, ano 3. <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/a-importancia-do-principio-constitucional-da-seguranca-juridica-para-o-cidadao-eleitor> Acesso em 03.jun.2023

³⁷ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição federal**. 6ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000. P.31, apud COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. 3ª ed. Belo Horizonte. (Editor Fórum – 2022, p. 99).

grau de jurisdição (isto é, a análise de um recurso em instância judicial superior), o direito a ser julgado por um juiz natural e imparcial para a causa, seja esta de que natureza for (principalmente na esfera eleitoral, em que a política permeia todos os atos, inclusive dos magistrados), e também, a proibição da utilização de provas consideradas ilícitas.

Sobre esse último ponto, esclarece-se que, com base na teoria dos frutos da árvore envenenada, uma prova considerada e obtida de forma ilegal poderia contaminar e invalidar todas as demais provas obtidas de forma legal³⁸.

Outro dado relevante é a observância à tempestividade para o ajuizamento das ações, sob pena de prescrição e decadência do direito, ou preclusão processual.

Assim, para o Direito Eleitoral, a utilização do referido princípio visa à garantia de proteção e amplo acesso aos meios inerentes de defesa prévia e concomitante ao candidato, ao eleito diplomado (mesmo que ainda não esteja na esfera do mandato eletivo), ao partido político (mesmo sem representação na Câmara dos Deputados e que não esteja recebendo recursos do Fundo Partidário) e também ao eleitor (quando este, por algum motivo, não possa ter justificado a ausência do voto).

Ou seja, independente da forma como o litígio se iniciara e qual a instância judicial competente, é importante e necessária a possibilidade de se permitir a todos a apresentar a própria defesa, dentro de um prazo exequível. Isso permite evitar a insegurança jurídica e o desequilíbrio de forças contrárias decorrentes de ideologias políticas e partidárias, seja no âmbito do próprio processo eleitoral (durante a campanha) ou fora desse período.

Disso se conclui que o respeito ao devido processo legal permite que a eterna busca pela democracia se concretize no seio de uma sociedade, de forma mais equânime, com respeito à igualdade de direitos e o verdadeiro senso de Justiça.

³⁸ HAESER, Moacir Leopoldo – **Da prova ilícita. Dos frutos da árvore envenenada.** Publicada em 27/1/2022 – Colunas Lex Editora. <https://www.lex.com.br/da-prova-ilicita-dos-frutos-da-arvore-envenenada/#:~:text=A%20Teoria%20dos%20frutos%20da,ilicitude%2C%20considerada%20il%C3%ADcita%20por%20de riva%C3%A7%C3%A3o.> Acesso em 03.jun.2023

1.4.6 Princípio da Apresentação da Prestação de Contas

Prestar contas, conforme o dicionário Michaelis *on line*³⁹ é a “comprovação por meio de recibos ou notas de todas as despesas pagas por funcionários de empresas públicas ou privadas”. Para o TSE⁴⁰, há dois tipos de prestação de contas: de campanha eleitoral e partidária. Aquela é “o ato pelo qual os partidos políticos que participam do pleito e os seus candidatos (...) dão conhecimento à Justiça Eleitoral dos valores arrecadados e dos gastos eleitorais efetuados”. A prestação de contas partidária vem a ser o “ato pelo qual os partidos políticos (...) dão conhecimento à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de junho de cada ano, de seus gastos”.

A função da análise de ambas as formas de prestação de contas tem por fim atestar se os valores refletem a real movimentação financeira e seus gastos, sujeitas a sanções em caso de inobservância às respectivas leis e resoluções.

A Carta Magna determina, expressamente, a apresentação de prestação de contas por parte dos partidos políticos dos recursos públicos derivados do Fundo Partidário. A Constituição Federal no art. 70, parágrafo único, especifica que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

É verdade que o citado art. 70 verse sobre a atuação do Tribunal de Contas da União, órgão que presta auxílio ao Poder Legislativo, referente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária (Capítulo I do Título IV – Da organização dos poderes, Seção IX). Também é fato que o artigo 17 da CF tenha atribuído aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Porém, deve-se observar que, ainda assim, a utilização desses recursos não deve ser feita de forma desordenada, sem critérios e controle. Inclusive, não é suficiente aferir a legalidade dos atos, mas também da economicidade na gestão desses recursos.

³⁹ **Dicionário Michaelis um lei** - <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/presta%C3%A7%C3%A3o/> Acesso em 02. jun.2023

⁴⁰ **Glossário do TSE** - <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p> Acesso em 02.jun.2023

Na visão de Martônio Barreto Lima, citado por Alexandre de Araújo⁴¹ “o controle sobre as finanças partidárias e campanhas eleitorais não tem preocupação somente com a legalidade da Contabilidade Financeira”. E conforme Alexandre de Araújo bem lembrou:

O cerne do referido artigo é o controle externo sobre a gestão e utilização de recursos públicos. Em razão disso, a interpretação harmônica das normas constitucionais, tendo como corolário o fim público, atribuiu competência peculiar à Justiça Eleitoral para exercer o controle externo especificamente sobre os recursos geridos e utilizados pelos partidos políticos, legitimando a observância da economicidade na utilização dos recursos do Fundo Partidário.

Justamente por isso se observa a importância de apresentação da prestação de contas, erigida à condição de princípio constitucional e, ainda, a necessidade de o partido político comprovar a devida economicidade nos gastos referentes à manutenção da sede e na aplicação de campanhas eleitorais, financiados com os recursos dos Fundos Partidário e de Campanha Eleitoral.

⁴¹ BONAVIDES, P; MIRANDA, J, AGRA, W. DE M (Coord.), **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro, Forense, 2009, apud ARAÚJO, Alexandre Velloso, **A economicidade na utilização do Fundo Partidário**, Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral. – ano III n. 2 fev. mar. 2013 Brasília: TSE P. 11 e 12.

2 JUSTIÇA ELEITORAL

A democracia representativa não se faz por uma via de mão única, ou seja, somente com a participação popular e sem regras ou formas de realização de escrutínios. É necessário que haja uma parte “sem interesse” direto que possa cumprir à determinação soberana do povo em realizar as escolhas. Embora haja previsão constitucional com vistas à participação de todos os cidadãos no processo democrático, guardadas algumas exceções, nem sempre foi assim.

A Justiça Eleitoral teve início em 1932, com a criação do primeiro Código Eleitoral, inserta na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934⁴² (arts. 82 e 83). Em 1937 houve a extinção da JE, juntamente com o fechamento dos partidos políticos, com a instauração do Estado Novo decretado por Getúlio Vargas.

Diante da abertura democrática em 1945, por meio da Lei Agamenon⁴³, a JE teve restabelecidos os poderes e as condições de gerir o processo eleitoral, tendo como marco inicial reorganizar os partidos políticos, bem como possibilitar as eleições presidenciais. Com a promulgação da carta magna de 1946⁴⁴, ficou definida a composição, competência e atribuições dos órgãos da Justiça Eleitoral (arts. 109 a 121).

Em meados dos anos 1960, após a instauração do regime militar, não ocorreram eleições diretas para membros do Poder Executivo. Inclusive, o atual Código Eleitoral é de 1965, contemporâneo ao início do Regime Militar, sancionado como Lei Ordinária.

A atual Constituição Federal de 1988 recepcionou o Código Eleitoral – Lei nº 4.737/1965 como Lei Complementar, em vista do previsto no *caput* do art. 121, embora haja artigos que por não terem sido recepcionados ou que foram considerados inconstitucionais (justamente por ferirem os princípios democráticos), o CE vem

⁴² BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 23.mai.2023

⁴³BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Notícia: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945> . Acesso em 23.mai.2023

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1946). Lex: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm - acesso em 23.mai.2023

sendo utilizado, juntamente com outras normas eleitorais, nos pleitos e também no planejamento das eleições.

Atualmente, está em tramitação no Congresso Nacional o PLP nº 112/2021⁴⁵, projeto de Lei Complementar que cria o novo estatuto eleitoral, dispendo sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Essa proposição pretende abranger todas as normas infraconstitucionais eleitorais atualmente em vigor, bem como pretende limitar poderes da Justiça Eleitoral em face do Poder Legislativo que, em tese, exorbitem do poder regulamentar, tal qual hoje ocorre com o Poder Executivo. O tema referente à elaboração do novo Código Eleitoral será abordado em capítulo específico deste trabalho.

O arcabouço normativo (também conhecido por “fontes formais”) do Direito Eleitoral, e que venha a tratar, entre outros assuntos, sobre o processo eleitoral como um todo e a Justiça Eleitoral, está disposto nas seguintes normas (por ordem de importância e publicação):

- **Constituição Federal:** arts. 14 a 17 (estabelece a soberania popular, o alistamento eleitoral e voto, a nacionalidade, condições de elegibilidade, direitos políticos e os partidos políticos); 22, I (define competência legislativa privativa da União no Direito Eleitoral); arts. 118 a 121 (versa sobre os órgãos, a composição, organização e competência gerais dos tribunais, juízes de direito e das juntas eleitorais).
- **Código Eleitoral – Lei nº 4.737/1965:** como dito anteriormente, embora inicialmente sancionada como matéria de lei ordinária, foi recepcionada parcialmente pela CF como Lei Complementar. Conforme dispõe o art. 1º, o Código contém “normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado”.
- **Lei de Inelegibilidades – Lei Complementar nº 64/1990:** regulamenta o art. 14, § 9º da CF, e define critérios e condições de casos

⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849> , acesso em 23.mai.2023

de inelegibilidade, prazos de cessação e dá outras providências atinentes ao processo eleitoral.

- **Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995** – Dispõe sobre partidos políticos ao regulamentar os arts. 17 e 14, § 3º, inc. V (filiação partidária) da CF.
- **Lei das Eleições – Lei nº 9.504/1997**: estabelece normas gerais para as eleições.
- **Resoluções e decisões judiciais emanadas por órgãos da Justiça Eleitoral**: de acordo com a doutrina⁴⁶ “trata-se de ato emanado do Órgão Pleno do Tribunal, com natureza de ato-regra, pois cria situações gerais e abstratas. Possui força de lei, embora não possa contrariá-la”. O TSE editou a Resolução nº 23.604, de 17/12/2019, regulamentando o disposto no título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – Lei nº 9.096/1995, que trata especificamente das Prestações de Contas.
- **Respostas a Consultas**: As consultas ora encaminhadas ao tribunal e respondidas não possuem caráter judicante, mas têm o condão de possibilitar as orientações acerca de casos em abstratos. Conforme decisão do STF⁴⁷ é “ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força normativa com referência à situação jurídica de qualquer pessoa em particular”.
- **Estatutos dos Partidos Políticos**: é documento formal que disciplina as normas intrapartidárias, especialmente no que se refere ao funcionamento, à administração e ao patrimônio. Após registro no cartório de registro civil, a agremiação partidária deverá registrar o Estatuto no TSE. Conforme o art. 15 da Lei nº 9096/1995, o estatuto conterà, entre outros, normas sobre nome, denominação e estabelecimento da sede no país, filiação e desligamento dos membros, direitos e deveres dos filiados, finanças e contabilidade, critérios de distribuição de recursos do Fundo Partidário entre os ór-

⁴⁶ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 31.

⁴⁷ STF – RMS nº 21.185/DF, de 14/12/1990, Rel. Min. Moreira Alves, apud Costa, 2022, pg. 31)

gãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido etc.

Como condição de atender ao bem maior da soberania popular por meio da democracia nas escolhas de representantes eleitos em escrutínio secreto e periódico, tem-se a importância estabelecida desse ramo do Poder Judiciário, tornando-se, assim, em uma Justiça Especializada.

Porém, a JE possui alguns critérios diferenciados em relação a outros ramos da Justiça, comum e especializada: o mandato temporário de magistrados (que atuam no TSE e nos tribunais regionais), mas que são oriundos de outros órgãos Judiciais, além dos advogados, representantes da classe dos juristas; os modelos de organização dos órgãos e as funções e atribuições judiciárias.

2.1 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

Além da competência típica jurisdicional, à Justiça Eleitoral foi concedida, constitucionalmente e legalmente, competência para atuar também nas esferas administrativa, regulamentar/normativa e consultiva. Organicamente, esse ramo da justiça especializada está inserto na Lei Maior e no Código Eleitoral, dotando de competências específicas, possuindo, em sua composição, o Tribunal Superior Eleitoral e 27 Tribunais Eleitorais, com sede na capital de cada unidade da federação, mais o Distrito Federal.

Nos municípios funcionará a figura do juiz eleitoral, que são juízes de direito, togados ou substitutos. As juntas eleitorais são criadas somente em períodos eleitorais, funcionando até a finalização da apuração dos votos; porém, com a utilização das urnas eletrônicas, as juntas não têm sido necessárias, salvo em raríssimas exceções de impossibilidade do voto eletrônico, onde uma junta é criada para o acompanhamento e apuração.

2.1.1 Previsão Constitucional e Legal

Em breves palavras, em conformidade com o art. 118 a 121 da Constituição Federal, e diversos artigos do Código Eleitoral, a Justiça Eleitoral apresenta a seguinte estrutura (à exceção da junta eleitoral):

2.1.1.1 Tribunal Superior Eleitoral

Órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, com jurisdição em todo o território nacional, com competência originária para, jurisdicionalmente, conduzir o processo eleitoral e solucionar litígios nessa seara (conforme estabelecido no Código Eleitoral, art. 23), bem como para realizar atividades tipicamente administrativas para melhor consecução dos resultados acerca da condução das eleições.

Também possui atribuição de juízo recursal final, cujas decisões são irrecorribéis, salvo se de natureza constitucional, ou em casos de denegação de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção (CF art. 102, II, 'a', e art. 121, § 3º), que deverá ser questionado perante o pleno da Corte Suprema.

As decisões emanadas pelo TSE que, durante, ou logo após o encerramento do período eleitoral, vierem a causar mudanças na jurisprudência que repercutam sobre a segurança jurídica (como corolário do princípio da anterioridade eleitoral), não terão aplicabilidade imediata ao caso concreto, conforme decisão do STF. Além disso, as decisões somente terão eficácia sobre outros casos em eleições futuras⁴⁸.

O Tribunal Superior Eleitoral é composto de sete ministros, sendo três oriundos do STF (e um destes será eleito presidente do TSE), dois dentre os ministros do STJ (cabendo a um destes ser o corregedor eleitoral por força do parágrafo único do art. 119 da CF) e dois juristas, advogados, escolhidos de uma lista sêxtupla pelo STF, de notável saber jurídico e idoneidade.

2.1.1.2 Tribunais Regionais Eleitorais

Têm atribuição de juízo recursal de segundo grau, mas também possui competência originária em diversas matérias (Código Eleitoral, art. 29). Como já especificado, cada unidade da federação terá representação por um tribunal eleitoral, composto por dois juízes dentre os desembargadores de cada Tribunal de Justiça estadual (2ª instância), dois juízes de direito, conforme deliberação e escolha pelo Tribunal de Justiça respectivo, mais um juiz oriundo do TRF – Tribunal Regional Federal.

⁴⁸ MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada** [organização Equipe Forense]. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.P.1413 (obra em pdf), referente a um processo judicial que versava sobre a proibição de terceira eleição em cargo da mesma natureza, ainda que em município diverso.

Importante esclarecer que os juízes advindos da classe dos advogados não possuirão vínculo como magistrados, além de não existir a vitaliciedade na Justiça Eleitoral para nenhum desses membros.

2.1.1.3 Juízes Eleitorais

São os juízes de direito estaduais (conforme entendimento do TSE no PET 35919 e PA 060029348⁴⁹), vitalícios ou substitutos conforme designação pelos respectivos TREs, e que atuam na primeira instância da Justiça Eleitoral. Possui competências legais determinadas pelo art. 35 do Código Eleitoral.

2.2 FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL

O Direito Eleitoral possui estreitas ligações com o Direito Administrativo. Um dos elementos que correspondem a ambos os institutos são as atividades exercidas pelos entes e órgãos públicos dentro da Administração Pública. Na lição de Di Pietro⁵⁰ “em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas”. Lembrando que a Administração Pública consiste no conjunto de entes, órgãos, agentes públicos e políticos e os prestadores de serviços que visam atender ao bem comum.

Ainda segundo Di Pietro, “para bem entender-se a distinção entre Administração Pública (em sentido estrito) e Governo, é mister partir da diferença entre as três funções do Estado”. Assim, ela descreve o desdobramento dessas funções em três, a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Embora o Estado brasileiro tenha como poder a unidade, a indivisibilidade e a indelegabilidade, se atribui funções denominadas típicas, isto é, própria das atividades exercidas, e atípicas, que corresponderiam a atividades não-finalísticas desses mesmos órgãos e pessoas jurídicas.

Então, normalmente se estabeleceu o reconhecimento de que o Poder Executivo possui por típica a função administrativa, o Legislativo, a função normativa

⁴⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Notícias**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Novembro/negado-pedido-da-ajufe-sobre-atuacao-de-juizes-federais-na-1a-instancia-da-justica-eleitoral>. Acesso em 23.mai.2023.

⁵⁰ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pg. 66 e 194.

ou legislativa, e o Judiciário, a função judicante/jurisdicional, e como funções atípicas as funções de outros poderes que sejam praticadas como meio para atingimento de determinados fins.

Com isso, o Judiciário, ao julgar, exerce a função típica judicante, mas ao realizar processos licitatórios, realiza a função atípica administrativa e, ao criar regulamentos internos, a função atípica normativa. Entretanto, em casos excepcionais, outros poderes poderão vir a executar de forma típica funções inerentes a outros Poderes estatais. De acordo com o administrativista José dos Santos Carvalho Filho⁵¹

Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição.

No que se refere ao judiciário eleitoral, para que possa atender ao ditame constitucional de Tribunal da Democracia e, assim, poder realizar processos eleitorais em todas as suas instâncias, todas as funções são consideradas típicas. Diante disso, se conclui, nos dizeres do próprio TSE no seu portal da internet que

A Justiça Eleitoral brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário com atuação em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral.⁵²

Partindo-se dessas premissas, serão analisadas as funções da Justiça Eleitoral a seguir, lembrando que todas essas competências estão dispostas no Código Eleitoral, arts. 12 a 44, bem como na doutrina especializada.

⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos – **Direito Administrativo e Administração Pública: poderes e funções**. Disponível em <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/administracao-publica-poderes-funcoes/> publicado em 24/05/2021, referente a um trecho do livro de sua autoria Manual de Direito Administrativo, Editora Gen-Atlas, 35ª Ed.rev.atual. e revis. Acesso em 24.mai.2023.

⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portal da Internet <https://www.tse.jus.br/justica-eleitoral> acesso em 24.mai.2023

2.2.1 Função Normativa/Regulamentar

Inicialmente, importa esclarecer que criar norma não é o mesmo que criar regulamento. Toda norma é regra que possui o condão de inovar no mundo jurídico de forma geral, irrestrita e abstrata, sendo elaborado pelo Poder Judiciário e sancionado pelo chefe do Poder Executivo que, a depender de algumas condições, poderá vetar total ou parcialmente.

A lei, uma vez aprovada, poderá, caso o órgão do Judiciário seja provocado, ser analisada e sofrer invalidação por inconstitucionalidade. Esse pequeno resumo reflete o funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), onde os poderes, de forma independente e harmônica entre si (CF, art. 2º) estabelecem um controle mútuo para bem resguardar a Constituição e a soberania popular.

Entretanto, regulamento não detém a mesma atribuição da norma/lei, mas ao contrário, existe para, como o próprio nome diz, regulamentar a aplicação normativa. A CF define, no art. 84, IV, parte final, a competência privativa ao Presidente da República, e demais chefes do Poder Executivo, para expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Então, se observa que os atos regulamentares são típicos atos administrativos, que conferem à Administração Pública o poder regulamentar típico de editar atos normativos, isso permitindo a complementação das normas primárias, com vistas à sua efetiva aplicação.

No que se refere à Justiça Eleitoral, o CE atribuiu competência decorrentes da função normativa, conforme se depreende, inicialmente do §1º do art. 1º, quando estabelece que o TSE irá expedir instruções para sua fiel execução, bem como dos arts. 23, I e art. 30, I, ao definir competência privativa do TSE e dos TREs de elaborar o regimento interno. Além disso, autoriza ao TSE a “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código” (art. 23, IX). A Lei nº 9.096/1995, dos Partidos Políticos, dispõe no art. 61 que “O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta lei”.

A informação sobre se qual função Justiça Eleitoral exerceria, se a função normativa ou regulamentar, encontra-se positivada no art. 105 da Lei das Eleições, que dispõe que

Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir di-

reitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

No TSE, conforme disposto no “Glossário Eleitoral⁵³” a ‘Instrução’ é o “ato normativo editado pelo Tribunal, sob a forma de resolução, para regulamentar e orientar a execução da legislação eleitoral e partidária.” Ainda, o Glossário explica que a Resolução “é o título sob o qual são lavradas as decisões do Tribunal de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativo”.

O administrativista Bandeira de Mello, citado pelo jurista José Jairo Gomes⁵⁴, ensina que, pelo fato de as Resoluções terem natureza de “ato-regra”, criam “situações gerais, abstratas e impessoais, modificáveis pela vontade do órgão que a produziu”. Possuem, por assim dizer, força de lei, mas dentro da matéria eleitoral que é a atividade fim da Justiça Eleitoral, dentro da margem do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II) e da reserva legal (art. 5º, XXXIX).

Inclusive, o princípio da reserva legal tem por fim estabelecer o caráter sancionatório da norma eleitoral, determinado pelo art. 364 do CE, que orienta a aplicar, de forma subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal no processo e julgamento dos crimes eleitorais e comuns que lhes forem conexos.

Entretanto, reforça-se o fato de que as resoluções devam respeitar ao princípio da anualidade eleitoral, dado que a Lei das Eleições (art. 105, § 3º) determina que as resoluções emanadas do Tribunal Superior e publicadas até o dia 5 de março do ano das eleições somente serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte.

Assim, e embora a Lei nº 14.211/2021 tenha inserido o art. 23-A⁵⁵ no Código Eleitoral, que veda ao TSE tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos, conclui-se que a Justiça Eleitoral detém como típica a função normativa, mais

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário do TSE** - <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario> , acesso em 28.mai.2023.

⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 14.ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 378 *apud* GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P.100.

⁵⁵ A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do caput do art. 23 deste Código restringe-se a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado ao Tribunal Superior Eleitoral tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos. (Incluído pela Lei nº14.211, de 2021) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm#art1 .

que mera regulamentação, sendo as resoluções atos normativos de grande relevância no Direito Eleitoral, principalmente em períodos eleitorais. Vale lembrar que embora os pleitos ocorram ordinariamente bienalmente, o processo eleitoral é contínuo, o que no dito popular, se refere ao que acontece nos “bastidores” da Justiça Eleitoral.

2.2.2 Função Jurisdicional

Essa função é típica do Poder Judiciário, tal como são os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral que tem por fim decidir em demanda as contendas judiciais que se apresentem para o fim de solucionar conflitos de interesses. O Código de Processo Civil de 2015, art. 15, dispõe a aplicação supletiva e subsidiária das normas processuais em processos eleitorais, quando houver ausência de normas que os regulem. A Resolução TSE nº 23.478/2016⁵⁶ regulamenta o Novo CPC, estabelecendo diretrizes gerais para a aplicação desse Código no âmbito da Justiça Eleitoral.

Cabe ao Poder Judiciário, inclusive os aos órgãos da Justiça Eleitoral, por força do art. 5º, XXXV da CF, analisar e julgar os pontos controvertidos que possam surgir no curso do processo eleitoral, em respeito ao princípio da inafastabilidade.

A Justiça Eleitoral poderá julgar processos tanto judiciais como administrativas, a depender da natureza dessas demandas. Nas demandas jurisdicionais o juiz não poderá agir de ofício, mas somente mediante a provocação das partes da ação, cujo autor deverá possuir legitimidade para a causa e interesse de agir e o pedido deverá ser juridicamente possível de ser demandado.

Nos processos administrativos, os órgãos eleitorais deliberarão, quando no desempenho da função administrativa, consoante a Lei nº 9.784/1999⁵⁷ – Lei dos Processos Administrativos, “à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.478, de 10 de maio de 2016**. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil, no âmbito da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2016/resolucao-no-23-478-de-10-de-maio-de-2016> Acesso em 25.mai.2023 .

⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Acesso em 28.mai.2023

Como o Direito Eleitoral é derivado do Direito Público, depreende-se que as decisões judiciais eleitorais que julgarem, total ou parcialmente, o mérito, têm força cogente nos limites da questão principal expressamente decidida (CPC, art. 503).

As decisões que forem proferidas pelo TSE não serão objeto de recursos, salvo em matérias constitucionais, que serão levadas ao julgamento perante o STF. Embora não haja exatamente a figura do Direito Processual Eleitoral, esse ramo da justiça especializada possui um processo jurisdicional específico, com previsão infraconstitucional⁵⁸.

A depender da matéria que esteja sendo analisada e julgada, as ações poderão ter a natureza jurisdicional eleitoral (tais como AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral, AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma, AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, ARAGI – Ação de Representação por Arrecadação e Gastos Ilícitos, etc) e de natureza jurisdicional penal eleitoral, além dos próprios remédios constitucionais (*habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, etc).

2.2.3 Função Administrativa (ou Executiva)

A função administrativa é inerente aos três poderes estatais. É típica (no caso do Executivo) ou atípica em relação aos demais poderes e a todos os órgãos que compõem a Administração Pública, quanto à execução da atividade meio, isto é, da atividade do desenvolvimento e a manutenção da máquina estatal. Por exemplo, realizar processos licitatórios, realizar concursos públicos, fazer registros contábeis, auditoria, ou conforme as competências administrativas concedidas aos tribunais, como fixado na CF, art. 96 e seus incisos.

Entretanto, na esfera da Justiça Eleitoral, a função administrativa é considerada típica, haja vista a necessária atuação estatal referente à logística eleitoral, com vistas à preparação, organização e administração de todo o processo eleitoral, ou seja, o que ocorre antes, durante e após as eleições. Inclusive, é possível a requisição de força policial necessária ao cumprimento da lei, mesmo que, em tese, não tenham um liame com o próprio sufrágio direto e apuração dos votos.

⁵⁸ COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral**. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P.209.

O Código Eleitoral define as competências administrativas do TSE (art. 23, inc. II, III, IV, VIII, XIV, XVI e XVIII), dos TREs (art. 30, inc. II, III, IX, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII) e dos magistrados eleitorais (art. 35, todos os incisos, à exceção dos inc. II, III, VII, revogado, e VIII).

Segundo Maria Sylvia Di Pietro⁵⁹ a função administrativa, ou executiva, aplica a lei ao caso concreto “mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas”. E a busca pela democracia por meio do voto direto, secreto e universal é atender a satisfação do povo, conforme ordenado pela Carta Maior (art. 1º, parágrafo único), devendo o poder estatal atuar independente de provocação por qualquer agente.

Conclui-se que, para exercer essa função estatal administrativa, os magistrados eleitorais devem realizar todos os atos administrativos para a consecução do fim desejado, isto é, a escolha democrática dos representantes eleitos, independente de conflitos de interesses que ora se apresentem.

Isso porque, conforme se depreende do art. 78 do Código Tributário Nacional⁶⁰, essas autoridades estarão investidas de poder de polícia, que vem a ser a “atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente” à segurança, à ordem, aos costumes, à tranquilidade pública e aos direitos individuais e coletivos.

2.2.4 Função Consultiva

Os órgãos que compõem a Justiça Eleitoral detêm a chamada função jurisdicional, conforme já explicitado. Entretanto, considerando a peculiaridade das demandas, sobretudo nos meses de campanha e após a apuração, que requer celeridade das decisões, mesmo com inúmeras ações judiciais eleitorais, é possível a mitigação da chamada litigiosidade eleitoral.

Isso se dá por meio da função consultiva, procedimento comum nos tribunais de contas federal e estaduais, que se refere à decisão acerca de dúvida levantada

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 34. Ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2021. P66.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm , acesso em 28.mai.2023.

na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, conforme a competência da matéria, cuja resposta possui caráter normativo; constitui-se prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto⁶¹.

No que se refere à Justiça Eleitoral, há igualmente previsão legal da função consultiva (CE, art. 23, XII, e art. 30, VIII) competindo aos órgãos eleitorais responder, sobre matéria eleitoral, às perguntas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou com jurisdição federal, além de órgão nacional de partido político.

Ou seja, a realização de respostas a consultas permite, conforme bem colocado por José Jairo Gomes⁶² a prevenção de demandas e “litígios que poderiam afetar a regularidade e a legitimidade do pleito”.

Alexandre de Azevedo explica que para que ocorra resposta por parte da JE, é necessário que a consulta apresente pertinência temática, legitimidade de quem faz a consulta, que verse sobre fatos abstratos e seja devidamente fundamentada, com a necessária especificidade. Não cabem recursos às respostas das consultas, senão por meio de Embargos de Declaração⁶³.

Entretanto, diferentemente do que ocorre nos Tribunais de Contas, no Judiciário Eleitoral as consultas não possuem efeitos jurisdicionais (caráter de decisão judicial), e sequer possuem efeito vinculante (conforme jurisprudência assente do próprio TSE⁶⁴). Inclusive, no âmbito do Poder Judiciário, somente na esfera eleitoral há respostas às consultas formuladas, tornando essa função extremamente peculiar ao TSE e aos TREs⁶⁵.

⁶¹ BRASIL. **Lei nº 8.443. de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm - art. 1º, inc. XVII e §2º. Acesso em 16.mai.2023

⁶² GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021. P. 101

⁶³ AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **A não recepção da competência consultiva dos Tribunais Regionais Eleitorais.** *Novos Direitos.* V. 9. N.1. jan-jun.2020, p. 01-17. Disponível em <https://revistas.unifan.edu.br/index.php/RevistaCJ/article/view/913/601>. Acesso em 16.mai.2023

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MANDADO DE SEGURANÇA 26.604-0 DISTRITO FEDERAL**, Relatora Min. Cármen Lúcia – “Resposta do TSE à consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante. Mandado de Segurança impetrado contra ato concreto praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sem relação de dependência necessária com a resposta à Consulta nº 1.398 do TSE”.

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14726999> e

https://www.conjur.com.br/dl/fidelidade_carmem.pdf . Acesso em 28.mai.2023.

⁶⁵ DIAS, Renata Lúvia Arruda de Bessa. **Justiça Eleitoral: composição, competências e funções.**

<https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes> Acesso em 28.mai.2023

O uso da função consultiva, embora ‘legalmente’ alcance a todos os órgãos eleitorais, pode revelar a incongruência que isso traria caso um TRE responda a uma determinada consulta contrariamente ao que já pacificou o TSE, trazendo, por conseguinte, uma preocupante insegurança jurídica.

Alexandre de Azevedo trouxe uma importante reflexão sobre o tema: com a inclusão do art. 30 na LINDB, “as autoridades públicas passaram a ter o dever de aumentar a segurança jurídica, inclusive dotando com efeito vinculante as respostas dadas às consultas que lhes forem formuladas”.

Então, surge a dúvida: como se daria a aplicabilidade da resposta sobre determinado assunto de interesse eleitoral, onde o consulente, guardada a sua necessária legitimidade, apresente uma dúvida em tese de natureza eleitoral (por exemplo, prazo para desincompatibilização de cargo eletivo) junto ao Tribunal Regional Eleitoral, e este decidir contrariamente à jurisprudência do TSE? Não se pode olvidar, mais uma vez, que não cabem recursos às respostas das consultas formuladas, à exceção de embargos de declaração.

Desse modo o autor do referido artigo entende por bem que a Constituição Federal não tenha recepcionado o art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, em decorrência da aplicação do princípio da segurança jurídica, a boa-fé e melhor interpretação da legislação eleitoral, o que se mostra plausível no nosso entendimento.

Assim, se depreende que a função consultiva se torna também de caráter típica no âmbito da esfera eleitoral, mas mais especificamente ao Tribunal Superior Eleitoral.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS

As pessoas, em toda sociedade existente, com algumas exceções, participam ou interagem com outras que tenham as mesmas opiniões, crenças, os mesmos valores e identidade. Ou seja, costumam “fazer parte” ou “tomar partido” desse grupo social do qual se identificam. Vem daí a origem da palavra “partido” que, juntando à ideia de “política”, no entender do grande filósofo Aristóteles⁶⁶, objetiva a

⁶⁶ ESCOLA, Equipe Brasil. "**Política**"; **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/politica/politica-definicao.htm> . Acesso em 28.mai.2023

felicidade humana, com base na ética e na política propriamente dita (por esta se preocupar com a felicidade coletiva).

Na Inglaterra do Século XVIII⁶⁷, se criou a figura de “partido político” justamente para, em busca do poder “político”, os interessados se unissem uns aos outros com as mesmas afinidades e ideologias, visando ao resultado desses interesses antagônicos, de um lado o Estado, e do outro a população. Conceitualmente e hodiernamente, partido político vem a ser, nos dizeres de Medeiros⁶⁸

Uma organização durável que vai além do período de vigência de um pleito político; uma organização bem estabelecida e que mantém relações regulares e variadas com o escalão nacional; uma vontade deliberada dos dirigentes nacionais e locais da organização de conquista e exercer o poder; uma preocupação de buscar o apoio popular por intermédio das eleições ou por qualquer outra forma.

No Brasil, a história dos partidos políticos começou em 1831, sob a Constituição do Império (com os Partidos Restaurador, Republicano e o Liberal), passando por todo o segundo período imperial. Houve ampla reforma política, com a promulgação da Lei Saraiva, de 1881 que, dentre outros, aprovou a eleição direta para deputados. Adentrou pelo período republicano (a partir de 1891) o qual consagrou o sufrágio universal. No decorrer do Século XX, diversos fatos ocorreram, impactando na formação do processo político brasileiro.

Novas forças políticas foram tomando forma, à medida que várias situações ocorriam no Brasil como a liberação do voto feminino, o surgimento do Partido Comunista, a criação da Justiça Eleitoral, e os golpes de Estado no início do século XX, inclusive com suspensão dos direitos políticos e fechamento de partidos políticos. Da década de 1960, foi criado o Código Eleitoral, ainda hoje em vigor, que estabelecia o interesse político das forças de ocasião.

Com o fim do regime militar, em 1985, veio a “Nova República”, novo período da história brasileira com ampla democratização política. Com a criação da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, novos ideais começaram a tomar forma,

⁶⁷ Sabedoria Política – Um *site* dedicado ao estudo da política. **Partidos Políticos**. <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/partidos-politicos/>

⁶⁸ MEDEIROS, Alexandre M. **Partidos Políticos**, publicado em 2017, disponível em <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/partidos-politicos/> . Acesso em 28.mai.2023.

com a abertura política e a democracia representativa, sendo esta um dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil.⁶⁹

Os Partidos Políticos, justamente por representar os interesses sociais e, mormente, por defender ideologias e debater políticas públicas e a importância da participação no processo eleitoral, recebeu especial atenção na Lei Maior. Esse tema está inserido no título que se refere aos Direitos e Garantias Fundamentais. Justo por isso que estar filiado a um partido político se constitui um direito fundamental. Para que a democracia alcance o seu real valor, um dos fundamentos do Estado Democrático do Direito é o pluralismo político, isto é, a representatividade em várias agremiações partidárias.

A CF reserva um capítulo específico para os partidos políticos (capítulo V), todo ele no art. 17, e o § 3º do art. 14, que trata das condições de elegibilidade, sendo uma dessas a filiação partidária (inc. V). Assim, aos partidos políticos é permitida a livre criação, fusão, incorporação e extinção dessas Greis, devendo estes respeitar o regime democrático, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Após registro feito no Cartório, na forma da Lei, mediante a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, os partidos políticos passam a ser pessoas jurídicas de direito privado. Seguindo os trâmites constitucional e legal, os Partidos Políticos poderão registrar seus respectivos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, obtendo, assim, a chamada personalidade eleitoral.

Desse modo, uma vez em funcionamento, terá assegurada, constitucionalmente (art.17, §1º), autonomia para definir a estrutura interna, estabelecendo regras próprias acerca da escolha, formação e furação de seus órgãos permanentes e provisórios, bem como acerca da organização e funcionamento internos.

Somente receberão recursos financeiros públicos por meio do fundo partidário, além do acesso gratuito ao rádio e televisão, os partidos políticos que tiverem eleito ao menos 15 Deputados Federais, em pelo menos nove (isto é, 1/3) das unidades da Federação *ou* tiverem obtidos, nas eleições proporcionais para a Câmara

⁶⁹ Esse brevíssimo resumo é baseado em leitura de diversos textos e livros, não possui uma fonte específica. Decorre de diversos recortes baseados em informações apresentadas nos registros históricos, bem como a vivência do próprio discente.

dos Deputados, no mínimo 3% (três por cento) dos votos válidos, também distribuídos em pelo menos nove (1/3) das unidades da Federação, mas com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas.

Os partidos políticos deverão respeitar os seguintes preceitos: ter caráter nacional; não receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros, ou subordinados a estes; necessariamente prestar contas à Justiça Eleitoral, e ter funcionamento parlamentar conforme a lei, bem como são proibidos de utilizar organização paramilitar.

Caso alguma associação partidária tenha recebido recursos de entidades estrangeiras, mantenha organização paramilitar ou deixe de prestar contas nos termos da lei, poderá ter os respectivos registros civis e estatutários cancelados, mediante decisão do TSE, após o trânsito julgado da decisão precedida de processo com ampla defesa (Lei dos Partidos Políticos, art. 28).

As agremiações partidárias possuem prerrogativas especiais tais como impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, 'a'), denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU (CF, art. 74, §2º) propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (CF. art. 103, VIII), além de serem beneficiários de isenção de impostos (CF art. 150, VI, 'c') referentes ao patrimônio, renda ou serviços, incluindo as suas fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política (criadas por determinação da Lei nº 9.096/1995).

A figura do Partido Político é tão importante no processo democrático brasileiro que não é permitida a candidatura avulsa. Além disso, o parlamentar que, uma vez eleito por partido, resolver se desligar e filiar a outro partido político poderá perder o mandato (por infidelidade partidária), que pertence à agremiação.

Essa condição será excluída se, conforme a Resolução TSE nº 22.610/200770, for justificada por transferência a novo partido criado (após o registro do estatuto no TSE), mediante a incorporação ou fusão do partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, ou grave discriminação pessoal.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disciplina sobre o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2007/resolucao-no-22-610-de-25-de-outubro-de-2007>. Acesso em 30.mai.2023

O TSE é o órgão competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal. Nos demais casos, a competência recai aos tribunais eleitorais nos estados da federação. Essa sanção não alcança aos parlamentares eleitos pelo sistema majoritário, como é o caso dos Senadores.

É possível que os partidos políticos possam celebrar coligações no registro de candidatos às eleições majoritárias (CE, art. 91, §3º). Também poderão se organizar por meio de Federação Partidária, quando “dois ou mais partidos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária” (art. 11-A⁷¹ da Lei dos Partidos Políticos, e art. 6º-A da Lei das Eleições posteriormente regulamentada pela Res. TSE nº 23.670/2021⁷²).

A lei que rege acerca das federações foi aprovada em 28/9/2021, a tempo de, respeitado o princípio da anualidade eleitoral, ser válida para as eleições gerais de 2022. Dentre outros pontos, a partir da criação, a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no TSE, devendo essas agremiações permanecer unidas (filiações) por no mínimo quatro anos, tendo, também, abrangência nacional, cujo registro deverá ser também encaminhado ao TSE.

Observe-se que a lei determina que todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária também devam ser aplicadas à federação, assegurada a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

Também terão o direito ao recebimento direto dos repasses do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC – Fundo Eleitoral), ao

⁷¹ O citado art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, alterada pela Lei nº 14.208/2021 está com duas ações diretas de inconstitucionalidade tramitando no Egrégio STF, proposta pelo PTB – Partido Trabalhista Brasileiro. De acordo com o despacho de 16/11/2021, as ADIs tem “por objeto os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 14.208, de 28.09.2021, que dispôs sobre a formação de “federações partidárias” verticalizadas, aplicáveis inclusive às eleições proporcionais. De acordo com o requerente, sob a denominação de “federação partidária”, o que a norma pretende é restabelecer a figura da “coligação partidária” verticalizada, o que teria sido expressamente vedado pelo art. 17, § 1º, da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255> Retirado de pauta do julgamento virtual em 11.mai.2023. Acesso em 30.mai.2023

⁷² ⁷² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE 23.670, de 14 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre as federações de partidos políticos Relator – Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021> . Acesso em 30.mai.2023

acesso gratuito ao rádio e à TV para veiculação de propaganda partidária, bem como o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral.

3 FINANCIAMENTOS PÚBLICO E PRIVADO PARA PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS – GASTOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS E ELEITORAIS

As agremiações político-partidárias, por serem entes personalizados de direito privado, essenciais à democracia participativa, não são criadas com finalidade de lucros, mas busca resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, e visa a assegurar a autenticidade do sistema representativo e os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Além disso, as greis não se equiparam às entidades paraestatais.

Justamente por essas condições, foi estabelecido aos partidos políticos condições especiais de autonomia financeira, mas mediante fiscalização do Poder Judiciário Eleitoral, bem como aos candidatos que, filiados a esses partidos, venham a participar de pleitos eleitorais.

Existem duas formas de arrecadação de recursos para aplicação em campanhas eleitorais: a primeira é sob a forma de recursos financeiros efetivamente recebidos; a segunda, sob a forma de recursos estimáveis em dinheiro.

Para se realizar a arrecadação de recursos de natureza financeira, é necessário que o candidato e o partido político abram uma conta bancária específica para o fluxo desses recursos tramitarem, como bem delimita o art. 22, da Lei das Eleições, sendo dispensada abertura de conta bancária somente para candidatos a prefeito e vereadores nos municípios onde não tenha agência bancária⁷³.

A título de esclarecimento, há financiamentos tanto aos partidos políticos, visando à própria manutenção, como às campanhas eleitorais, sendo essencialmente em três tipos⁷⁴: totalmente público, totalmente privado e misto.

O primeiro ocorre quando o Estado repassa integralmente recursos financeiros públicos às agremiações, o segundo é o repasse por grupos e pessoas físicas e jurídicas de direito privado; o terceiro caso é o mais comum, com a participação do Estado e de terceiros interessados. O Brasil adota a forma mista de financiamento.

⁷³ LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira; AGUILAR, C. Orisel Hernández; CAMPELLO, Cristiane Cavalcanti Barreto (*et al*). *Revista de Estudos Eleitorais Número 1 – 2017*. REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS. Recife: Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, n. 1, 2017. 248 p. 98.

⁷⁴ GOMES, José Jairo. *Curso de Direito Eleitoral*. 2021 São Paulo. Ed. Gen/Atlas P. 482.

Os recursos repassados podem ser feitos em pecúnia (por meio do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral), em forma de subvenções públicas, bem como por renúncia fiscal, conforme previsto no art. 150, VI, alínea “c” da Constituição Federal.

Assim, em relação ao financiamento (arrecadação), em linhas gerais os partidos políticos poderão, conforme dispõe em resolução do TSE⁷⁵, receber, a título exemplificativo, os valores das seguintes fontes:

- recursos próprios dos candidatos;
- doações estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
- contribuição de filiados, doações de outros partidos e de outros candidatos;
- rendimentos decorrentes de aplicações financeiras;
- doações de empresário individual;
- sobras financeiras de campanha, recebidas de candidatos, comercialização de bens e produtos;
- recursos derivados do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC, ou Fundo Eleitoral).

Também é considerada para fins de financiamento a propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão, em horários previstos na própria Lei dos Partidos Políticos (art. 50-A).

Entretanto são vedados o recebimento de recursos oriundos de pessoas jurídicas, e as fontes vedadas, que vêm a ser (de forma exemplificativa), o recebimento, pelo partido ou candidato, de valores em dinheiro, ou estimável em dinheiro, inclusive publicidade provenientes de origem estrangeira, de pessoas jurídicas de qualquer espécie, autoridades públicas e de pessoa física permissionária de serviço público, não dependendo da nacionalidade do doador, mas da procedência dos recursos doados, etc.⁷⁶.

⁷⁵ Atualmente é a Resolução nº 23.604/2019, artigo 5º.

⁷⁶ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral - **Resolução nº 23.604, de 17/12/2019**, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019> arts. 12, 30 e 31. Acesso em 30.mai.2023

Além desses, são também vedados o recebimento de Recursos de Origem Não Identificada (RONI), ou seja, valores que não seja possível identificar a pessoa que doou, com informações inválidas de CPF, entre outros, devendo estes valores serem transferidos ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).

Em todo o caso, o candidato somente poderá iniciar a movimentação financeira de recursos após a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, por meio de uma inscrição específica para a eleição (art. 22-A, caput e parágrafos), sendo o CNPJ disponibilizado no prazo máximo de três dias após a entrada do pedido de registro de candidaturas na Justiça Eleitoral.

Após a inscrição no CNPJ e a abertura de conta bancária específica, os candidatos estão aptos a iniciarem a movimentação financeira e campanha eleitoral.

A origem legal dos recursos públicos que financiam os partidos e candidatos, e a necessidade constitucional da apresentação da prestação de contas, seja partidária, seja de campanha eleitoral, são elementos centrais na transparência e fidedignidade das ações partidárias e eleitorais, com o objetivo de obtenção de melhor interesse coletivo em prol da democracia representativa.

Porém, caso haja algum tipo de irregularidade, seja na arrecadação ou na aplicação dos recursos recebidos, qualquer partido político ou coligação poderá apresentar representação perante a Justiça Eleitoral, conforme previsto no art. 30-A da Lei das Eleições.

Com base na Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, e suas implicações processuais, a ação será finalizada, com o não reconhecimento da AIJE, ou com a aplicação de sanções aos autores mediante a negativa de diploma ao candidato eleito, ou cassação do diploma se já outorgado, caso haja comprovação eficaz dos feitos e infringirem a norma.

Atualmente encontra-se em vigor a Resolução TSE nº 23.604/2019 com o fim de regulamentar as finanças e contabilidade dos partidos, previstas na Lei nº 9.096/1995, fazendo menção às receitas (públicas e privadas), doações, fontes vedadas, recursos financeiros de origem não identificada (e as implicações decorrentes do uso desses recursos), sobras de campanha, gastos partidários, assunção de

obrigações, escrituração contábil e a apresentação, análise e julgamento das prestações de contas.

Por isso é tão importante demonstrar o papel dos partidos políticos e candidatos no que se refere à arrecadação e gastos legais, bem como sua implicação, referente à prestação de contas, com a importância participação do Judiciário Eleitoral no acompanhamento, fiscalização e tomada de ações de cunho jurídico.

Acrescenta-se que, em relação à federação de partidos, serão aplicadas todas as normas que tratam sobre as atividades partidárias em relação às eleições, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e à convocação de suplentes⁷⁷.

3.1 FINANCIAMENTOS PÚBLICO E PRIVADO

3.1.1 Financiamento público de partidos e campanhas eleitorais

O financiamento público é a participação, por meio do Estado, na condução do processo democrático, com a liberação de recursos do orçamento federal à própria manutenção dos partidos políticos, e na condução do processo eleitoral. Conforme o art. 79 da Lei nº 9.504/97, “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica”. Quanto às Greis, o §2º da Lei dos Partidos Políticos dispõe que não basta o registro civil no cartório de registro de pessoas jurídicas, pois estabelece que somente receberão os recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão e participar do processo eleitoral o partido que tenha registrado o próprio estatuto no TSE.

Existem manifestações pró e contra o financiamento eminentemente público às agremiações partidárias, especificadamente em relação às campanhas eleitorais.

Um exemplo de manifestação favorável refere-se ao fato de que, uma vez que esses recursos são repassados pelo Estado diretamente aos partidos políticos em campanhas eleitorais e na manutenção partidária, evitaria que grandes empresas, ao doar recursos diretamente, influenciassem posteriormente nos resultados de

⁷⁷BRASIL, Lei nº 9.096, de 19.9.1995, incluído pela Lei nº 14.208/2021. art. 11, §8º https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm . Acesso em 22.jun.2023.

campanhas eleitorais, ou ainda, que buscassem proveitos de políticas públicas governamentais.

E, num exemplo de manifestação contrária, argumenta-se que os recursos públicos financeiros são escassos e, ao financiar partidos políticos, prejudicar-se-ia em demasia ao atendimento das políticas públicas estatais, conforme previsão orçamentária.

Porém, como parte de reconhecimento do importante papel desempenhado nos sistemas representativos, atualmente os Partidos Políticos recebem recursos públicos por meio de Fundo Partidário e FEFC/Fundo Eleitoral (excetuados os financiamentos originados de Estados ou outros entes estrangeiros).

Corroborando a importância da Justiça Eleitoral no processo democrático e no interesse de bem informar a todos os interessados, o TSE disponibiliza à sociedade, pela internet, com acesso irrestrito, informações relevantes sobre os processos eleitorais e os financiamentos aos partidos políticos e candidatos.

Por meio do “Portal de Dados Abertos do TSE⁷⁸”, o Tribunal Superior Eleitoral “disponibiliza à sociedade os dados gerados ou custodiados, de forma a garantir o acesso a informações e aprimorar a cultura de transparência”.



Figura 1 – Portal Dados Abertos

Também está disponível à sociedade o portal “Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais⁷⁹”, sobre a eleição geral federal de 2022, com as “informações de-

⁷⁸ <https://dadosabertos.tse.jus.br> . Acesso em 25.jun.2023

⁷⁹ <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> . Acesso em 25.jun.2023.

talhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral e sobre as suas contas eleitorais e as dos partidos políticos”.

Pedidos de Candidaturas

Cargo	Quantidade
Presidente	13
Vice-presidente	13
Governador	274
Vice-governador	242
Senador	243
1º Suplente	274
2º Suplente	274
Deputado Federal	513
Deputado Estadual	6.279
Deputado Distrital	610

25/06/2023 11:14

Consultas por Regiões Brasileiras

- Brasil**
- Norte**
Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.
- Nordeste**
Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.
- Centro-Oeste**
Distrito-Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.
- Sudeste**
Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.
- Sul**
Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Figura 2 – Portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

Por fim, o TSE disponibiliza o portal “Estatísticas Eleitorais⁸⁰”, o qual apresenta dados diversos coletados pela Justiça Eleitoral sobre: o processo eleitoral em si, as candidaturas, comparecimento/abstenção de eleitores (incluindo deficientes), o perfil de todos os eleitores, os mesários, as pesquisas eleitorais realizadas, os resultados da votação, a prestação de contas eleitorais (Fundo Partidário e Receita de Candidatos), os processos judiciais eleitorais, etc.

ESTATÍSTICAS DE ELEIÇÃO

- Candidaturas
- Comparecimento/abstenção
- Eleitorado da eleição
- Eleitores faltosos
- Filiação partidária da eleição
- Justificativas
- Mesários e mesárias
- Pesquisas eleitorais
- Prestação de contas
- Processos eleitorais
- Resultados

ESTATÍSTICAS MENSAIS

- Eleitorado mensal
- Filiação partidária mensal

Figura 3 – Portal Estatísticas Eleitorais

⁸⁰ Portal Estatísticas Eleitorais. TSE. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=17112009236550>. Acesso em 25.jun.2023.

3.1.1.1 FUNDO PARTIDÁRIO

O Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, é constituído⁸¹ pelas multas e penalidades eleitorais; recursos financeiros destinados por leis, em caráter permanente ou eventual; doações espontâneas privadas (de pessoas físicas), além de dotações orçamentárias provenientes da União. Possui previsão constitucional, conforme art. 17, §3º. Os recursos desse fundo têm por função principal possibilitar o funcionamento dos partidos, bem como poderão ser utilizados para o financiamento de campanhas políticas, em eleições gerais nacional e municipais.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário são distribuídos pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos que tenham registro no TSE e adicionalmente tenham, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, eleito representante, com a obtenção de no mínimo 5% dos votos apurados (excetuados os brancos e nulos), distribuídos em ao menos 1/3 dos Estados (nove unidades da federação - UF), com o mínimo de 2% do total de cada UF⁸².

Anualmente são distribuídos aos partidos cerca de R\$ 1 bilhão de reais, repassados mensalmente em forma de duodécimos. Em 2022, 24 legendas foram contempladas com esse valor, à medida da representação parlamentar na Câmara dos Deputados⁸³.

Do total desses recursos⁸⁴, 5% serão entregues, igualmente a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fun-

⁸¹BRASIL, **Lei nº 9.096, de 19.9.1995**, incluído pela Lei nº 14.208/2021. art. 38
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm . Acesso em 22.jun.2023

⁸²BRASIL, **Lei nº 9.096, de 19.9.1995**, incluído pela Lei nº 14.208/2021. art. 13
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm . Acesso em 22.jun.2023.

⁸³ Notícia: **“Mais de 1 bilhão de dinheiro público distribuído a 24 partidos em 2022”**. Disponível em
<https://www.tre-pi.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/mais-de-1-bilhao-de-dinheiro-publico-distribuido-a-24-partidos-em-2022> . Acesso em 22.jun.2023.

⁸⁴ O art. 41-A foi inserido na Lei nº 9.096/95 pela Lei nº 11.459/2007, e alterado pelas Leis nº 12.875/2013 e 13.165/2015. Entretanto, o STF declarou inconstitucionais em duas ocasiões, em 2006 pelas ADIs 1.351 e 1.354, e em 2015, por meio da ADI 5.105. Em ambas as situações, o STF julgou inconstitucionais os artigos que limitam a distribuição de recursos do FP por violarem o princípio da pluralidade partidária na medida em que criam obstáculos ao funcionamento e desenvolvimento de novos Greis, sob o argumento de fortalecimento de partidos políticos. Assim, é importante garantir aos novos partidos criados após a realização das eleições de cargos eletivos da Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional ao 2/3 di tempo de antena, e de recebimento de recursos do Fundo Partidário. <https://www.dizerodireito.com.br/2015/10/superacao-legislativa-da-jurisprudencia.html>. Acesso em 21.jul.2023

do Partidário; 95% serão distribuídos às agremiações conforme a proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Dessa forma, dos 28 partidos políticos que participaram das Eleições Gerais de 2022, somente 12 partidos e federações partidárias conseguiram alcançar a cláusula de desempenho previsto no §3º do art. 17 da CF (alterado pela Emenda Constitucional nº 97). As demais agremiações poderão continuar em atividades, mas sem receber recursos do FP a partir do exercício financeiro de 2023⁸⁵. Ou seja, o valor total do Fundo se manterá inalterado, mas os partidos políticos que lograram alcançar o percentual exigido da cláusula de desempenho receberão, proporcionalmente, um montante bem maior que nos anos anteriores.

Os recursos financeiros oriundos do FP podem suprir, também, as campanhas eleitorais, por meio dos repasses que podem ser executados diretamente pelo diretório nacional do partido ou pelos diretórios de nível inferior, ou pelos candidatos, devendo ser devidamente identificados como derivados de repasses do Fundo Partidário, e aplicados de forma rigorosa naquilo que é legitimado na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Ainda conforme esta Lei, mas de acordo com o art. 44, esses recursos deverão ser aplicados, entre outros, na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título; na propaganda doutrinária e política; no alistamento e campanhas eleitorais; na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política; na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes; na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário; etc.

⁸⁵Notícias: **Mais de 1 bilhão de dinheiro público distribuído a 24 partidos** – Disponível em: <https://www.trepi.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/mais-de-1-bilhao-de-dinheiro-publico-distribuido-a-24-partidos-em-2022> e **TSE diz que apenas 12 partidos ou federações superaram a cláusula de desempenho**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/912930-tse-diz-que-apenas-12-partidos-ou-federacoes-superaram-a-clausula-de-desempenho/> . Acesso em 25.jun.2023

Como o regime jurídico dos partidos políticos é o privado, cabendo a estes a autonomia privada para contratar e realizar despesas⁸⁶, não é extensivo às obrigações atinentes ao direito público, como é o caso da obrigatoriedade em se realizar processos licitatórios com vistas à aquisição de bens e contratação de serviços.

Porém, conforme bem observou José Jairo Gomes⁸⁷, em vista do decidido pelo TSE nas análises das prestações de contas, “é sempre necessária a ‘utilização racional e proba dos recursos públicos disponibilizados para a manutenção das atividades partidárias’, sob pena de se caracterizarem como antieconômicas”, e cujas despesas realizadas devam ter “vinculação com as atividades partidárias, pois somente são lícitas ou regulares as que tiverem tal vinculação”.

A Resolução TSE nº 23.604/2019 dispõe, no art. 17, §2º que não poderão ser utilizados recursos do Fundo Partidário com vistas à quitação de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais, ou para quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros. Ainda, no §3º, os recursos do FP são impenhoráveis e não podem ser dados em garantia, mesmo que depositados em conta bancária específica do FP.

3.1.1.2 FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA – FEFC/FUNDO ELEITORAL

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC foi criado pelas Leis nºs 13.487 e 13.488, ambas de 2017, incluindo na Lei nº 9.504/1997 os artigos 16-C e 16-D, durante a reforma política ocorrida naquele ano. Basicamente, esse Fundo tem por origem recursos decorrente de dotações orçamentárias em ano eleitoral.

A distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral destinados para o primeiro turno das eleições aos partidos políticos se dará da seguinte forma:

PERCENTUAL	FORMA DE DISTRIBUIÇÃO – Art. 16-D da Lei nº 9.504/1997
------------	--

⁸⁶ BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Lei dos Partidos Políticos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm Art. 44, §3º. Acesso em 25.jun.2023

⁸⁷ BRASIL. TSE – PC nº 30.587/DF – DJe 12.8.2019. p. 16ss, e TSE PC nº 31704/DF – DJe 3.5.2019, *apud* GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 17ª ed. 2021. Pag. 151.

48%	Divididos entre os partidos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.
35%	Divididos entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcional ao percentual de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.
15%	Divididos entre os partidos proporcionalmente ao número de representantes no Senado Federal.
2%	Dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE.

Tabela 1: Distribuição de recursos do FEFC aos Partidos Políticos

Os recursos do FEFC, uma vez distribuídos e à disposição das agremiações partidárias, não são disponibilizados automaticamente aos candidatos, que deverão requerer, por escrito, à Grei respectiva. Esta, por sua vez, estabelecerá a definição de critérios de distribuição aos seus candidatos conforme deliberado pela Comissão Executiva Nacional de cada partido (Art. 16-C, §7º).

Nas eleições gerais de 2022, conforme informações obtidas do portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais⁸⁸, decorrente da Portaria TSE nº 589⁸⁹, de 20.jun.2022, foi repassado pela União aos 32 (trinta e dois) partidos políticos com registro no TSE o montante de R\$ 4,6 bilhões de reais, para um total de 28.487 candidaturas em todos os níveis, e divididos conforme o gênero e cor/raça dos candidatos.

⁸⁸ BRASIL. TSE. **Portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pain%C3%A9is-de-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas?session=9586565367567>

⁸⁹ BRASIL, TSE. **Portaria TSE nº 589 de 20.6.2023**. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Jun/22/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-589-de-20-de-junho-de-2022-altera-o-anexo-da-portaria-tse-no-579-2022-que-divulga-a-dist> . Acesso em 25.jun.2023.

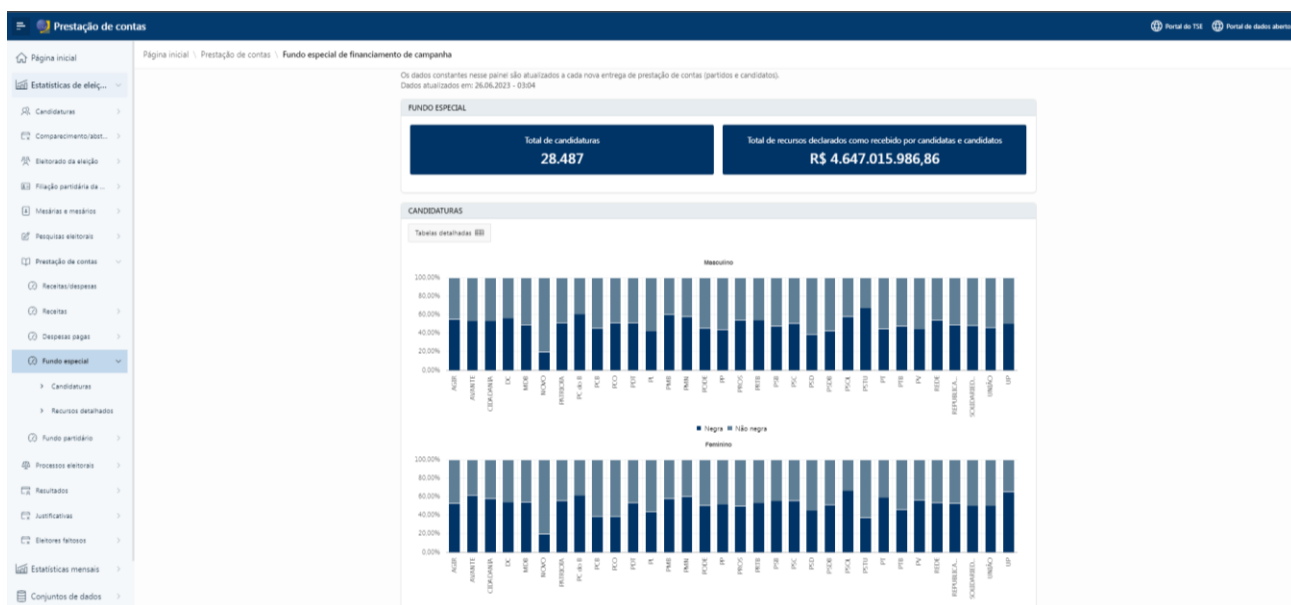


Figura 4: Recursos distribuídos aos partidos pelo FEFC

Esses valores foram direcionados aos partidos políticos para que estes pudessem financiar as campanhas eleitorais dos candidatos registrados e escolhidos após convenção partidária. Haja vista a declaração de inconstitucionalidade exarada pelo STF de doação de recursos por parte das pessoas jurídicas, o referido Fundo de Campanha Eleitoral veio a se tornar uma das principais fontes de receita voltadas para a realização das campanhas políticas eleitorais.

No que se refere ao limite de gastos, o TSE, por meio da Resolução nº 23.607/2019⁹⁰, art. 4º, §2º fixou que será publicada portaria até o dia 20 de julho do ano eleitoral estabelecendo os limites de gastos de campanha, sendo que na eleição majoritária, o limite de gastos é único e em conjunto com os gastos realizados pelos que concorrem ao cargo de vice ou suplente. Em 19/07/2022 o TSE publicou a Portaria nº 647 com os limites de gastos impostos aos candidatos. A título de informação, o limite de gastos para a candidatura ao cargo de Presidente da República em 2022⁹¹ foi de R\$ 88,9 milhões para o primeiro turno, e R\$ 44,4 milhões como acréscimo para o segundo turno, totalizando o máximo de R\$ 133,4 milhões por chapa.

⁹⁰ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17.dez.2019.** Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 25.jun.2023.

⁹¹ **Anexo Portaria nº 647 de 12/07/2022 – Divulga os limites de gastos nas campanhas eleitorais de 2022.** Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Jul/19/diario-da-justica-eletronico-tse-edicao-extraordinaria/anexo-portaria-no-647-de-12-de-julho-de-2022-divulga-os-limites-de-gastos-nas-campanhas-eleitorais-d>. Acesso em 26.jun.2023.

Entretanto, há severas críticas ao modelo adotado pelos partidos políticos na distribuição dos recursos derivados do FEFC: os recursos financeiros não são distribuídos de forma igualitária entre os partidos que disputam as eleições, o que favorece os maiores em detrimento dos menores; apesar da autonomia de cada agremiação partidária em dispor dos recursos do Fundo Eleitoral recebidos, não há repartição igualitária entre os candidatos, sendo que os que são mais influentes e conhecidos recebem valores maiores; e, também, há candidatos que dependem unicamente da arrecadação pessoal para poder participar do pleito, não recebendo nenhum valor referente ao FEFC.

Outro ponto a ser observado, desta feita em relação ao valor total repassado a título de Fundo Eleitoral, é que o valor repassado supera, em muito, o orçamento público de milhares de municípios brasileiros, sendo que destes, muitos sequer têm acesso ao saneamento básico e políticas públicas de qualidade.

Desse modo, há vozes⁹² discordantes no sentido de que os valores repassados aos Partidos Políticos, seja por meio do Fundo Partidário, seja por meio do Fundo Eleitoral, possam ser revistos e, também, que as pessoas jurídicas voltassem a contribuir com o processo eleitoral, mas desde que atendidos certos parâmetros legais, como forma de se evitar as práticas ilegais (um exemplo seria que uma empresa somente poderia repassar valores a um único partido). Assim, seria possível diminuir a carga dos contribuintes na transferência de recursos às agremiações partidárias.

3.1.2 Financiamento privado

O financiamento privado originado de pessoas jurídicas estava disposto no art. 81 da Lei das Eleições. Porém, essa possibilidade foi revogada haja vista a declaração de inconstitucionalidade exarada pelo STF. Atualmente, somente é possível a realização de doações privadas derivadas de pessoas físicas e de outras agremiações partidárias.

⁹² ALVES, Mateus Silva. Entrevista com Angela Cignachi Baeta Neves. **A força da grana – Doações para campanhas deveriam voltar, defende especialista em Direito Eleitoral**. Consultor Jurídico. Publicado em 24.mar.2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/entrevista-angela-neves-especialista-direito-eleitoral> . Acesso em 25.jun.2023.

Isto é, qualquer arrecadação de recursos de campanhas provenientes de pessoa jurídica, à exceção de recursos oriundos dos partidos políticos, mesmo devidamente registrados e identificados, é considerada como de origem vedada e estão sumariamente proibidos. Qualificam-se, pois, como irregularidade passível de desaprovação das contas, com eventual ação por irregularidades (art. 30-A, da Lei das Eleições) e apuração de abuso de poder econômico.

Até o ano de 2015 as pessoas jurídicas de direito privado não tinham impedimento em proceder a doações para candidatos em campanhas eleitorais majoritárias ou proporcionais, seja em cargos eletivos do Poder Executivo como do Legislativo. Entretanto, a doação realizada por grandes empresas em vultosos recursos para vários candidatos, independente de tipo de ideologia partidária gerou diversos tipos de críticas e descontentamento por parte da sociedade civil.

De acordo com as análises das prestações de contas realizadas pelo corpo técnico da Justiça Eleitoral, observou-se que somente cerca de 20 mil empresas financiavam campanhas políticas, ou seja, menos de 0,5% do total das pessoas jurídicas no país⁹³.

Decorrente dessa constatação, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente, por meio da ADI nº 4.650⁹⁴, a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam o financiamento por parte das empresas às campanhas eleitorais.

Assim, foi sancionada a Lei nº 13.165/2015⁹⁵ que ratificou a decisão do STF na citada ação 4650, revogando o art. 81 e parágrafos da Lei nº 9.504/1997 (doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais), cujas alterações passaram a valer já para as eleições do ano seguinte.

Desse modo, a partir das Eleições de 2016 os recursos destinados às campanhas eleitorais “somente serão admitidos quando provenientes de: recursos pró-

⁹³ Notícia. LUCHETE, Felipe. Conjur – Consultor Jurídico - **STF publica acórdão que proíbe financiamento eleitoral por empresas**. Publicado em 5.mar.2016 <https://www.conjur.com.br/2016-mar-05/stf-publica-acordao-proibe-financiamento-eleitoral-empresas> acesso EM 22.JUN.2023

⁹⁴ BRASIL, STF. **ADI nº 4.650. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> Acesso em 25.jun.2023.

⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29.set.2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30.9.1997, 9.096, de 19.09.1995 e 4.737, de 15.07.1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm . Acesso em 25.jun.2023.

prios dos candidatos; doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; doações de outros partidos e de outros candidatos; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido; e receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha⁹⁶.

No caso das doações dos partidos políticos aos candidatos, estas são autorizadas desde que haja a identificação da origem, e sejam provenientes do FP, contribuição de filiados comercialização de bens, serviços ou que seja por meio de promoção de eventos com intuito de arrecadar fundos para a campanha.

Também, qualquer pessoa física poderá realizar doação em conta específica das greis, limitadas a 10% bruto do rendimento auferido no ano anterior ao da eleição⁹⁷, bem como o próprio candidato poderá utilizar recursos próprios à própria campanha, também até o total de 10%, desde que comunicado à Justiça Eleitoral mediante prestação de contas, com comprovação documental. Doações de quantias acima dos limites fixados sujeitam o doador ao pagamento de multa no valor de até 100% do que exceder.

No que se refere à doação de recursos estimáveis em dinheiro, o limite é de R\$ 40 mil, desde que a prestação de serviços ou os bens móveis e imóveis a serem utilizados sejam de propriedade do doador ou que façam parte de sua atividade econômica.

Entretanto, a doação de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro devem estar devidamente avaliados por estimativas de mercado em instituições que prestam o serviço ou que forneçam bens equivalentes àqueles doados, sendo que o registro na contabilidade possa ser equiparado ao mais próximo da realidade, como se o valor tivesse sido doado e a despesa realizada regularmente com o dispêndio financeiro correspondente.

⁹⁶ Notícia TSE – “**Doações de pessoas jurídicas estão proibidas nas Eleições 2016**”. Publicado em 10/08/2016. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/doacoes-de-pessoas-juridicas-estao-proibidas-nas-eleicoes-2016>. Acesso em 26.jun.2023.

⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30.set.1997**. Estabelece normas para as eleições. Art. 23, §1º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 26.jun.2023.

3.2 GASTOS DE CAMPANHA

Os gastos de campanha permitidos encontram-se previstos no art. 26 da Lei Eleitoral, sujeitos a registros e aos limites fixados na Lei.

Entre eles, temos: confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho; propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação; aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; custos com a criação e inclusão de sítios na Internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

Não há dúvidas que o rol antecedente mencionado é meramente exemplificativo, devendo o candidato observar, em verdade, aqueles gastos que são vedados, tais como doações a eleitores de quaisquer espécies, dentre outras.

Porém, a mesma norma estabeleceu, no art. 26, §3º, que não são gastos de campanha e nem são devidas as prestações de contas, as despesas de natureza pessoal do candidato o que for pago com combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo candidato; remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo; alimentação e hospedagem própria, além de uso de linhas telefônicas registradas em nome próprio, limitada a três números.

A Lei Eleitoral estabeleceu limites com relação ao total do gasto da campanha. Sendo assim, o candidato pode gastar até 10% do montante arrecadado com a alimentação do pessoal que presta serviços à campanha, e 20% do total com o aluguel de veículos automotores (art. 26, §1º, Lei das Eleições). Além disso, embora as despesas com consultoria, assessoria e honorários de serviços advocatícios e contábeis na campanha política sejam gastos eleitorais, não estarão incluídas no limite de gastos.

Ainda há previsão para o eleitor, caso queira, realizar gastos em favor de candidato sem a necessidade de contabilização, desde que essa despesa não ultrapasse o valor de até R\$ 1 mil, equivalente a um mil UFIR (art. 27, Lei nº 9.504/97), não podendo ser reembolsados pelo candidato e que este não tenha participação direta nos benefícios trazidos pelo gasto realizado.

3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS

É o ato de encaminhar à Justiça Eleitoral as informações e documentos necessários à regularidade das finanças de campanha, nos termos da lei, além das despesas incorridas em relação aos gastos ordinários das agremiações partidárias, com recursos do Fundo Partidário. No primeiro caso, de acordo com a Lei das Eleições, será o próprio candidato, independente do cargo ao qual concorre, que encaminhará referido documento. A apresentação dos documentos dar-se-á por meio de advogado previamente constituído, e cujas contas sejam firmadas por contador ou técnico em contabilidade devidamente habilitado pelo conselho de classe junto, por meio digital, ao sistema SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais.

No caso dos recursos do FP, a responsabilidade cabe aos Partidos Políticos com registro no TSE e que tenham recebido os recursos a apresentarem, até o dia 30 de junho do ano seguinte, as contas junto ao sistema SPCA – Sistema de Prestação de Contas Partidárias, cujo exame da referida prestação de contas terá caráter jurisdicional, e não mais administrativo, conforme disposto no art. 37, §6º da Lei dos PP.

As prestações de contas, partidária e eleitoral, têm sede constitucional, quando a Carta Magna estabelece como preceito a necessidade da “prestação de contas à Justiça Eleitoral” (art.17, inc. III). Ou seja, verifica-se que a análise é realizada por corpo técnico eleitoral, e não pelo Tribunal de Contas, estadual ou da União. Entretanto, a mesma Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios pelo tempo que for necessário⁹⁸.

97 BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30.set.1997**. Estabelece normas para as eleições. Art. 30, §3º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm . Acesso em 26.jun.2023.

Como normas regulamentadoras sobre a obrigatoriedade em se prestar contas, estão a Lei das Eleições - Lei nº 9.504/1997, e Resolução TSE nº 23.607/2019⁹⁹ (Prestação de Contas eleitorais), e a Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995, e a Resolução TSE nº 23.604/2019 (Prestação de Contas partidárias).

No TSE, a atribuição de exame de contas cabe à ASEPA – Assessoria de Exame de Contas Partidárias e Eleitorais, órgão subordinado à presidência do Tribunal, que analisa tecnicamente as contas partidárias dos diretórios nacionais, anualmente, e dos candidatos a presidente e vice-presidente da República em períodos eleitorais. A referida análise é realizada em três momentos¹⁰⁰:

1. análise preliminar, na qual é verificado se a documentação fornecida está completa. Caso contrário, solicita-se a sua entrega completa;
2. exame, com parecer técnico que relata achados e solicita esclarecimentos;
3. parecer técnico conclusivo quanto à regularidade das contas e com sugestão de aprovação, aprovação com ressalvas e/ou desaprovação e de não prestação das contas.

A ASEPA conta com a força de trabalho¹⁰¹ de 29 agentes públicos, sendo 13 Analistas Judiciários Contabilidade, 10 técnicos judiciários, 03 analistas de sistemas e 03 Analistas Judiciários (01 área judiciária e 02 área administrativa). Entretanto, são somente 18 os servidores que atuam diretamente com os exames das prestações de contas partidárias.

Essa equipe possui atribuições de realizar o exame das contas, testar o sistema de prestação de contas, planejar as auditorias das contas, disponibilizar infor-

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17.dez.2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-dezembro-de-2019> . Acesso em 27.jun.2023.

¹⁰⁰ BRASIL. TSE. **Prestação de Contas Anuais/Relatório de Gestão – Exercício 2022**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas> e https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas/arquivos/relatorio-de-gestao-2022-final/@@download/file/Relatorio_Gestao_2022_final.pdf , fl. 59. Acesso em 28.jun.2023

¹⁰¹ BRASIL. TSE. **Transparência. Dados de Servidores do TSE. ASEPA**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/transparenciaDadosServidores/smvc/relatorios/lotacao-geral/sem-assinatura/agrupamento-por-unidade/detalhe/1208> . Acesso em 27.jun.2023.

mações em sistemas como o SICO¹⁰² (Sistema de Informações de Contas), Divulgação das prestações de contas anuais¹⁰³ e o Sistema de Dados Abertos, assessorar a Presidência na realização de convênios e acordos do TSE com órgãos e entidades da Administração Pública (Banco Central¹⁰⁴, Conselho Federal de Contabilidade - CFC¹⁰⁵, Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas¹⁰⁶, etc) no sentido de aperfeiçoar os serviços de análise das contas, com obtenção de informações bancárias, legislação contábil, realizar força-tarefa de exames, entre outros.

E ainda, o art. 72 da Res. TSE nº 23.604/2019 estabelece que “o TSE pode emitir orientações técnicas referentes à prestação de contas, preparadas pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) e aprovadas pelo (a) Presidente do Tribunal”, atestando a importância da citada Assessoria.

Em 2022, conforme dados obtidos do Relatório de Gestão do TSE (Prestação de Contas anuais) foram emitidos os seguintes pareceres técnicos:

¹⁰² BRASIL. TSE. **Consulta ao Julgamento de Prestação de Contas**. Disponível em <https://sico-consulta-web.tse.jus.br/sico-consulta-web/home.jsf> . Acesso em 27.jun.2023.

¹⁰³ BRASIL. TSE. **Divulgação das Prestações de Contas Anuais**. Disponível em <https://divulgaspca.tse.jus.br/#/divulga/home> . Acesso em 30.jun.2023.

¹⁰⁴ BRASIL. TSE/BACEN. **Convênio TSE nº 26/2014** – Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/ccs_docs/convenios/TSE-ccs-tse-convenio.pdf . Acesso em 27.jun.2023.

¹⁰⁵ BRASIL. TSE. Notícias. **TSE e CFC firmam parceria para garantir regularidade dos profissionais que assinam as prestações de contas**. Publicado em 28.09.2016, atualizado em 11.ago.2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Setembro/tse-e-cfc-firmam-parceria-para-garantir-regularidade-dos-profissionais-que-assinam-as-prestacoes-de-contas> . Acesso em 27.jun.2023.

¹⁰⁶ BRASIL. TSE. Notícias. **TSE e Atricon celebram convênio de força-tarefa para examinar prestações de contas partidárias**. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Agosto/tse-e-atricon-celebram-convenio-de-forca-tarefa-para-examinar-prestacoes-de-contas-partidarias> . Acesso em 27.jun.2023.

Ao longo de 2022 foram emitidos os seguintes pareceres técnicos:

Tema	Tipo	Quantidade 2019	Quantidade 2020	Quantidade 2021	Quantidade 2022 (até 30/10)
Contas Eleitorais	Exame	44	26	21	15
	Conclusivo	36	13	40	21
	Outros	3	3	21	5
	Preliminar	3	1	8	7
Contas Partidárias	Preliminar	34	54	28	28
	Exame	44	66	44	23
	Conclusivo	58	40	63	26
	Outros	11	20	20	9
Recomposição/TCE/parcelamento		46**	27***	19	61
Total		279	250	264	195

* Inclui recomposição de contas, Tomada de Contas Especiais e parcelamento.
 ** Inclui recomposição.
 *** Inclui recomposição de contas e parcelamento.
 Fonte: Asepa, dados de 18/11/2022.

Ressalta-se que as alterações legislativas permitiram a redução da quantidade de partidos, tornando as manifestações da unidade menores em quantidade, mas com maior volume de recursos a serem fiscalizados.

Figura 5: Quantidade de pareceres técnicos emitidos pela ASEPA/TSE¹⁰⁷

Com os esclarecimentos prestados sobre a atuação da ASEPA/TSE conclui-se que há uma demanda enorme de trabalho, incluindo exame de valores financeiros de grande monta, para um corpo técnico relativamente pequeno.

As áreas técnicas dos Cartórios Eleitorais e dos TREs analisam as contas dos diretórios municipais, diretórios regionais e dos candidatos aos demais cargos eletivos, municipais e estaduais.

A prestação de contas deverá ser acompanhada de documentos contábeis, extratos bancários, para fins de conciliação bancária, e documentos fiscais que suportem a referida despesa/arrecadação. Também farão parte demais documentos exigidos por lei.

¹⁰⁷ BRASIL. TSE. **Prestação de Contas Anuais/Relatório de Gestão – Exercício 2022**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas> e https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas/arquivos/relatorio-de-gestao-2022-final/@@download/file/Relatorio_Gestao_2022_final.pdf, fl. 59. Acesso em 28.jun.2023.

De acordo com o art. 30 da Lei nº 9.504/1997, a Justiça Eleitoral irá proceder à verificação da regularidade das contas eleitorais, o qual decidirá:

- I. pela aprovação, quando estiverem regulares;
- II. pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;
- III. pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;
- IV. pela não prestação, quando as contas não forem apresentadas, após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de 72 horas.

O mesmo vale para as contas partidárias que, conforme o art. 45 da Res. TSE nº 23.604/2019, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a regularidade, julgando:

- I - pela aprovação, quando estiverem regulares;
- II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes;
- III - pela desaprovação, quando:
 - a) verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas;
 - b) apresentados apenas parcialmente os documentos e as informações de que trata o art. 29, §§ 1º e 2º, e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário; ou
 - c) verificado que a declaração de que trata o § 4º do art. 28 não corresponde à verdade.
- IV - pela não prestação, quando:
 - a) depois de intimados na forma do art. 30, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou
 - b) os documentos e as informações de que trata o art. 29, §§ 1º e 2º, não forem apresentados, ou o órgão partidário deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

Caso o candidato não encaminhe a prestação de contas no prazo legal, e sendo julgada como não prestada, ele não poderá receber a quitação eleitoral referente ao pleito do mandato ao qual concorreu.

Quanto aos partidos, de acordo com o art. 34-A da Lei dos Partidos Políticos, se estes não apresentarem a documentação, as contas serão consideradas “não prestadas” e implicará na suspensão de novas cotas do FP (enquanto perdurar a inadimplência, sujeitando legalmente os responsáveis); entretanto, em caso de desaprovação, não haverá sanção de impedimento de participação das greis nos pleitos eleitorais (art. 32, §5º).

3.3.1 Prestação de contas partidárias

De acordo com o Glossário Eleitoral, constante do sítio da internet do TSE¹⁰⁸, prestação de contas partidárias é

Ato pelo qual os partidos políticos, obedecendo à Lei nº 9.096/95 e à Res.-TSE nº 23.604/2019 dão conhecimento à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de junho de cada ano, de seus gastos, para que esta exerça a fiscalização sobre a sua escrituração contábil, atestando se elas refletem adequadamente a sua real movimentação financeira e os seus gastos. Constatada a inobservância da lei e da resolução, os partidos ficam sujeitos ao não-recebimento do Fundo Partidário, por tempo indeterminado, por um ano ou por dois anos, conforme o caso¹⁰⁹.

Ainda de acordo com as normas relativas às prestações de contas partidárias, a discriminação dos valores e destinação dos recursos deve permitir a fiscalização e o controle por parte da Justiça Eleitoral, observando os valores despendidos com a manutenção das sedes e serviços dos partidos, com o pagamento de pessoal, no alistamento e nas campanhas eleitorais e na criação e na manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. Outro ponto relevante é que atualmente é a Resolução nº 23.604, de 17/12/2019 que regulamenta o disposto no título III – das Finanças e Contabilidade dos Partidos.

A prestação de contas dos partidos políticos de determinado exercício financeiro deverá ser apresentada pelos partidos ao TSE, mesmo que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro, até o dia 30 de junho do ano subsequente, com toda a documentação exigida por lei, obrigatoriamente mediante inserção de documentos no SPCA – Sistema de Prestação de Contas A-

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p> . Acesso em 27.jun.2023.

¹⁰⁹ Alterou-se a redação original, constante do *síte* do TSE de modo a atualizar as informações referentes à Resolução TSE que trata sobre as prestações de contas partidárias, bem como o prazo final de apresentação das referidas contas, conforme alteração imposta pela Lei nº 13.877/2019 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13877.htm).

nual¹¹⁰. Ou seja, não há mais a exigência de se apresentar a documentação em meios físicos, de papel.

Figura 6: Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA/TSE¹¹¹

Uma vez recebida a documentação e protocolada no Tribunal via SPCA, os processos serão autuados e integrados automaticamente no Sistema PJe – Processo Judicial Eletrônico, disponível em cada órgão da Justiça Eleitoral, conforme disposto no art. 28, §4º, inc. I e III da Res. TSE nº 23.604/2019.

Figura 7: PJe – Processo Judicial Eletrônico, no TSE¹¹²

¹¹⁰ BRASIL. TSE. **Informação: Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA)**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/entrega-da-prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-anuais-sPCA> . Acesso em 27.jun.2023

¹¹¹ BRASIL. TSE - **Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA/TSE** - Disponível em <https://portalsPCA.tse.jus.br/spca/login/login.faces#bloqueio> . Acesso em 27.jun.2023.

Nunca é demais lembrar que, conforme consta da citada Resolução TSE, os processos de prestação de contas partidárias têm caráter jurisdicional, devendo ser compostos de informações constantes do sistema SPCA e dos documentos juntados nos autos da PC (art. 29, §1º).

Também, deve-se lembrar de que o SPCA NÃO é um sistema contábil, mas “financeiro”, isto é, não está parametrizado para o registro de contas ou créditos a receber. Para tal fim é utilizado o SPED Contábil – Sistema Público de Escrituração Digital. O SPED foi criado pelo Decreto Federal nº 6.022¹¹³, de 22/01/2007, e mantido pela Receita Federal do Brasil – RFB, sendo o decreto, conforme o art. 2º, um

Instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

Os partidos políticos são considerados entes imunes ou isentas para fins de registro no ECD – Escrituração Contábil Digital (conforme a IN RFB nº 2003, de 18/01/2021¹¹⁴), dentro do SPED, devendo inserir no sistema todos os dados, valores e históricos contábeis referentes às movimentações financeiras e bancárias ocorridas.

A ECD compreende a versão digital dos livros contábeis Diário, Razão e Balancetes Diários e Balanços. E, justamente por serem esses livros registros contábeis, a sua elaboração é de responsabilidade de profissional da contabilidade (contador ou técnico contábil) com registro no conselho profissional¹¹⁵. Ou seja, é importante estabelecer que, em se tratando de SPED Contábil, somente o profissional de

¹¹² **Processo Judicial Eletrônico da JE**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/processo-judicial-eletronico-1> . Acesso em 27.jun.2023.

¹¹³ BRASIL. **Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007** – Institui o Sistema Público de Escrituração Digital – SPED. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6022.htm#art3 . Acesso em 30.jun.2023

¹¹⁴ BRASIL. RFB. **Instrução Normativa RFB nº 2003, de 18/01/2021**. Dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=114965#2223870> . Acesso em 30.jun.2023.

¹¹⁵ O Conselho Federal de Contabilidade – CFC edita normas para atuação dos profissionais contábeis. Entre essas normas, há o ITG 2000 (R1) – Interpretação Técnica Geral, que dispõe sobre escrituração contábil. Essa Interpretação deve ser adotada por todas as entidades, independente da natureza e do porte, inclusive os partidos políticos, na elaboração da escrituração contábil. O item 9 desse documento estabelece que os livros contábeis obrigatórios, mesmo os digitais (como a ECD) devem ser registrados e assinados pelo profissional contábil regularmente habilitado no Conselho Regional de Contabilidade. Documento disponível em [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/ITG2000\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/ITG2000(R1).pdf) . Acesso em 30.jun.2023.

contabilidade tem autorização legal para registro, assinaturas e acompanhamento, mas em se tratando de SPCA e análises de prestação de contas partidárias, não há obrigatoriedade de o analista/técnico ter essa formação, haja vista o caráter geral de exame das contas.

Após o recebimento dos autos na unidade técnica da Justiça Eleitoral, será realizada análise prévia, com o fito de se constatar que a peça processual encontra-se entregue conforme ordem legal; em caso de divergência ou ausência de documentos hábeis necessários, o relator dará prazo para o partido se manifestar e cumprir a determinação. Posteriormente, em prazo a ser determinado, será dado início à análise propriamente dita da prestação de contas.

A Justiça Eleitoral terá prazo decadencial de cinco anos para análise conclusiva e julgamento definitivo das contas pelo plenário, após parecer técnico, devendo os partidos políticos conservarem, em prazo de até cinco anos, a documentação que comprove as prestações de contas.

Ao final, o pleno julgará as contas aprovadas, aprovadas com ressalvas, desaprovadas ou não apresentadas, sendo que a desaprovação das contas do partido implicará, exclusivamente, a sanção de devolução da importância declarada como irregular, com o acréscimo de multa de 20%, devendo ser aplicada de forma proporcional e razoável em até 12 meses, por meio de desconto em repasses futuros de cotas do fundo partidário.

3.3.2 Prestação de contas eleitorais

Também de acordo com o Glossário Eleitoral¹¹⁶, constante do sítio da internet do TSE, prestação de contas eleitoral é o:

Ato pelo qual os partidos políticos que participam do pleito e os seus candidatos, em cumprimento ao que dispõe a Lei nº 9.504/97, dão conhecimento à Justiça Eleitoral dos valores arrecadados e dos gastos eleitorais efetuados, a fim de se impedir distorções no processo eleitoral, o abuso de poder econômico e desvios de finalidade na utilização dos recursos arrecadados e, ainda, preservar, dentro da legalidade, a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Então, como dispõe o art. 34 da Lei nº 9096/1995, “a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campa-

¹¹⁶ BRASIL. TSE. **Glossário Eleitoral. Prestação de Contas Eleitoral**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p>. Acesso em 27.jun.2023.

nha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais”.

O Tribunal Superior Eleitoral, em ano eleitoral, publica instrução normativa com a finalidade de orientar os procedimentos necessários à prestação das contas de campanha, tais como: fontes de arrecadação, proibição do recebimento de doações de determinadas entidades e discriminação dos gastos dos recursos arrecadados.

Atualmente, a Lei Eleitoral estabelece que a prestação de contas eleitoral, no caso dos candidatos e candidatas às eleições majoritárias deva ser feita na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral e, no caso dos candidatos e candidatas às eleições proporcionais, em conformidade com os modelos constantes do anexo da citada lei.

Em continuação, a Lei das Eleições estabelece que as contas dos candidatos às eleições proporcionais devam ser feitas pelo próprio candidato, e que as contas dos candidatos às eleições majoritárias sejam feitas também pelo próprio candidato, acompanhadas dos extratos bancários referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha, bem como da relação dos cheques recebidos, acompanhada dos respectivos números, valores e emitentes.

Quanto à forma, os partidos, as coligações e os candidatos devem, obrigatoriamente, durante as campanhas eleitorais, apresentar parcialmente, entre os dias 9 e 13 de setembro do ano eleitoral¹¹⁷, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados. Além disso, é necessário o registro na contabilidade pelo candidato em até 72 horas após a efetiva arrecadação.

As prestações de contas final, dos partidos políticos e de todos os que participaram do pleito eleitoral, em todas as esferas, devem ser encaminhadas à Justiça Eleitoral, via SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitoral, que fará automaticamente a integração junto ao Processo Judicial Eletrônico, até 30 dias após a reali-

¹¹⁷ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30.set.1997**. Estabelece normas para as Eleições. Art. 28, parág. 4º, incisos I e II da Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm e **Resolução TSE nº 23.607/2019**, art. 47, §4º. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019> . Acesso em 18.jun.2023

zação das eleições, salvo no caso de ocorrer o segundo turno, quando a documentação referente à prestação de contas deverá ser entregue até 20 dias após a data do segundo turno, de acordo com o caput do art. 29 e demais parágrafos da Lei nº 9.504/1997.

Observação importante está que nos casos de prestações de contas com valores até R\$ 20 mil (atualizados monetariamente a cada eleição), bem como nas eleições ao cargo de vereador e prefeito nos municípios com até 50 mil habitantes, será adotado o sistema simplificado, isto é, pela análise informatizada e simplificada, com base apenas em informações prestadas diretamente no SPCE, conforme o art. 28, parágrafos 9 a 11 da Lei nº 9.504/1997.

Quando se tratar de recursos do FEFC ou FP, além do exame informatizado, deverá ocorrer a análise dos documentos necessários que comprovem a real utilização dos valores.

Ficam dispensadas da comprovação na prestação de contas a cessão de bens móveis, limitada a R\$ 4 mil por cedente, as doações estimáveis em dinheiro decorrentes da utilização comum tanto de sedes, como material de propaganda eleitoral, sendo que, neste último caso, o gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo candidato que realizou a despesa.

Por fim, também fica dispensada comprovação da despesa decorrente de cessão de automóvel de propriedade do candidato, do cônjuge e de seus parentes até o terceiro grau, para uso pessoal durante a campanha.

Outro ponto a ser destacado é que também estará obrigado a apresentar contas o candidato que desista, renuncie, for substituído, tenha o registro indeferido, correspondente ao período em que efetivamente tenha participado do período eleitoral.

4 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLP Nº 112/2021 - IMPLICAÇÕES NA ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NA ANÁLISE E JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARTIDÁRIAS – CAPÍTULO V DO TÍTULO III

4.1 BREVE RELATO DA HISTÓRIA DO CÓDIGO ELEITORAL NO BRASIL¹¹⁸

O primeiro Código Eleitoral brasileiro foi aprovado em 1932, por meio do Decreto nº 21.076, de 24/2/1932¹¹⁹, e no mesmo ano o Tribunal Superior Eleitoral foi instalado na então capital da República, Rio de Janeiro. Era a gestão do Governo Getúlio Vargas. O referido código dispunha de 144 artigos e esteve em vigor até 1935, quando foi sancionado o segundo Código Eleitoral, com base na Lei nº 48¹²⁰ de 1935, com 217 artigos.

Após um hiato de cinco anos, em 1937, em decorrência da extinção da Justiça Eleitoral promovida pela instituição do Estado Novo por Getúlio Vargas, foi sancionado o novo Código Eleitoral de 1945¹²¹, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, de 28/5/1945.

Em 24/7/1950, a União instituiu por meio da Lei nº 1.164, de 24/7/1950, mais um Código Eleitoral, com 202 artigos e, por fim, já na vigência do Regime Militar, foi promulgado o Código Eleitoral de 1965, por meio da Lei nº 4.737¹²², de 15/7/1965, em vigor até os dias atuais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos dispositivos do atual Código não foram recepcionados, ou foram posteriormente considerados inconstitucionais.

Como o referido Código de 1965 não tratava de todos os assuntos provenientes do Direito Eleitoral foi necessário sancionar outras normas no sentido de dar

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Códigos Eleitorais. Memorial da Justiça Eleitoral Ministro Teori Albino Zavascki**. Disponível em <https://www.tre-rs.jus.br/institucional/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/codigos-eleitorais> . Acesso em 3.jul.2023.

¹¹⁹ BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 21.076, de 24/02/1932. Código Eleitoral**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060> . Acesso em 3.jul.2023

¹²⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 48, de 4/5/1935, modifica o Código Eleitoral**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0048.htm#:~:text=LEI%20n%2048%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%201935.&text=O%20Presid%20da%20Republica%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art.,elei%C3%A7%C3%B5es%20federaes%2C%20estadaes%20e%20municipaes . Acesso em 3.jul.2023

¹²¹ BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945**, regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28.2.1945.

¹²² BRASIL. Lei nº 4.737, de 15.jul.1965. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm . Acesso em 3.jul.2023.

maior eficácia ao processo democrático eleitoral, a exemplo da Lei das Eleições, da Lei dos Partidos Políticos, da Lei de Inexigibilidade, a Lei da Soberania Popular e as resoluções de responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, como fontes do Direito Eleitoral, que visam orientar serviços internos, e regulamentar a legislação cogente.

4.2 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 112/2021

A Constituição Federal de 1988, no art. 121¹²³ estabelece que “Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. Em vista do dispositivo constitucional, a Câmara dos Deputados apresentou, em 2021, o Projeto de Lei Complementar/PLP nº 112, que irá dispor sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras, após estudos elaborados pelo grupo de trabalho de reforma da legislação eleitoral.

O projeto de Lei Complementar consta com 898 artigos (podendo sofrer novas alterações) e pretende reunir, em um único texto codificado, todas as normas atualmente em vigor (partidos, eleições, inelegibilidades, crimes eleitorais, financiamentos partidários e eleitorais, propaganda eleitoral etc.), inclusive as resoluções do TSE. Foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 15/9/2021 após regime de tramitação urgente. Atualmente está em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - CCJC do Senado Federal¹²⁴.

Tendo em vista os acontecimentos que ocorreram nos últimos 35 anos, desde a promulgação da Carta Cidadã, e o fato de o atual regramento ter tido origem em uma época de exceção, é vital e importante a discussão acerca da elaboração no Novo Código Eleitoral.

Embora, de acordo com especialistas em Direito Eleitoral, cerca de 80% dos artigos constantes do PLP sejam uma compilação de regras vigentes¹²⁵, há pontos que serão objetos de debates e poderão ensejar discordância entre os interessados.

¹²³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 121. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 03.jul.2023.

¹²⁴ BRASIL. **Senado Federal Tramitação do PLP 112/2021**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849> . Acesso em 3.jul.2023.

¹²⁵ SPECHOTO, Caio; HAUBERT, Mariana. PODER360 – Artigo: **Entenda o que o projeto do novo Código Eleitoral muda na prática**. Publicado em 27.ago.2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/congresso/entenda-o-que-o-projeto-do-novo-codigo-eleitoral-muda-na-pratica/> . Acesso em 3.jul.2023.

Dentre esses, podem-se destacar: a questão do poder regulamentar da Justiça Eleitoral, a autonomia partidária, a anualidade eleitoral, a possibilidade de candidaturas coletivas, o enfrentamento às *fake news* e violência política, a criminalização do uso do caixa dois de recursos eleitorais, o exame da prestação de contas referente ao fundo partidário, e a realização de pesquisas eleitorais.

Preocupado com as possibilidades de ocorrer mitigação no poder da Justiça Eleitoral, de forma a colocar em risco a democracia representativa, o Presidente do TSE encaminhou ofício¹²⁶ ao Presidente do Senado Federal, em maio/2022, no “intuito de fortalecer as relações institucionais entre o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral, por meio do diálogo em favor da democracia brasileira”.

Dentre as considerações feitas no ofício, as que mais impactariam o ordenamento jurídico em caso de aprovação do PLP 112/2021 são:

- A necessidade de fixação de *vacatio legis* – o último artigo do PLP 112/2021 estabelece que, em caso de sanção presidencial, a citada norma entra em vigor imediatamente, na data de publicação, não respeitando ao princípio constitucional da anualidade eleitoral.
- A possibilidade de sustação da eficácia de atos regulamentares por parte do Tribunal Superior Eleitoral (art. 119, §1º) – ao sustar atos do TSE após expedição de regulamentos para a melhor eficácia do processo eleitoral pode comprometer, por exemplo, o modelo de convenções partidárias em períodos eleitorais, sem as orientações emanadas pela Corte Eleitoral.
- A proposta de um novo sistema de prestação de contas (art. 70) – a competência de analisar prestações de contas encontra-se positivada no art. 17, III da Constituição Federal. Os exames atuais vão além da mera aferição dos registros contábeis, ao elaborar relatórios técnicos e completos que possibilitem a demonstração de fraudes e mau uso de recursos públicos. Desse modo, a tendência é a diminuição da

¹²⁶ BRASIL. TSE. Ofício **GAB-SPR-Pres. Nº 2419, de 26.mai.2022**, encaminhado ao Presidente do Senado Federal, sobre Projeto de Lei Complementar nº 112/2021. Disponível em https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/manifestacao-ao-senado/manifestacao-do-tse-ao-senado/@@download/file/Manifestacao%20ao%20Senado.pdf . Acesso em 3.jul.2023

competência da JE, tornando-a como “mera canceladora do exame de contas realizado por terceiros”, haja vista a proposta de retirada da competência constitucional da Justiça Eleitoral em realizar o exame das contas. Isto é, ao deixar a responsabilidade a cargo da empresa de auditoria e conformidade contratada, considerar-se-á somente a técnica contábil com relatório redigido por empresas de auditoria externa, e não a auditoria com base em legalidade, legitimidade e economicidade.

- Dos procedimentos de Consulta – ausência da competência administrativa dos órgãos da Justiça Eleitoral para responderem às consultas em matéria eleitoral.

Entretanto, considerando a enorme quantidade de situações dispostas no PLP referentes ao sistema eleitoral, será dada ênfase ao Título III – Das Finanças e da Contabilidade dos Partidos Políticos, mais especificamente o Capítulo V, que trata da prestação de contas partidárias, cujas propostas podem ensejar grandes prejuízos na atuação dos órgãos da Justiça Eleitoral (Cartórios Eleitorais, TREs e TSE) na condução e exames de contas partidárias.

4.3 ATUAÇÃO DAS EQUIPES TÉCNICAS DE EXAME DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS

As normas referentes às finanças e contabilidade dos partidos políticos estão positivadas na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e na Resolução TSE nº 23.604/2019. Nesses normativos, a atuação da Justiça Eleitoral na análise das prestações de contas é mais que apenas verificar a situação contábil e fiscal dos recursos recebidos e gastos pelas agremiações partidárias, de modo que os registros estejam em conformidade com os princípios gerais de contabilidade.

Além disso, possui função de auditabilidade com vistas a analisar possíveis fraudes e desvios de condutas tidas como irregularidades, bem como a aplicação dos conceitos de economicidade, eficiência e efetividade e da análise dos critérios de vulnerabilidade, materialidade e relevância¹²⁷ da aplicação dos citados recursos

¹²⁷ Os conceitos de Economicidade, Eficiência e Efetividade, bem como os critérios de vulnerabilidade, materialidade e relevância constam do Manual de Auditoria Operacional, do Tribunal de Contas da União. São dimensões de análise de auditoria operacional, que é o exame independente, objetivo e confiável de sistemas, opera-

do FP. Apura, ainda, possíveis desvios de finalidade na aplicação dos recursos em poder dos Partidos Políticos, conforme disposto nos arts. 35 a 44 da Res.TSE nº 23.604/2019¹²⁸.

Para atuar no exame das prestações de contas dos diretórios municipais, estaduais e nacionais dos Partidos Políticos, não é necessário ao servidor (analista ou técnico) da Justiça Eleitoral ter formação única e específica em Ciências Contábeis. Ou seja, o exame das contas partidárias vai além do conceito da análise formal, tornando a Justiça Eleitoral, assim como os tribunais de contas, órgão de controle sobre a governança pública, “atuando de forma preventiva e repressiva no controle e coerção de desvios de malversação de recursos públicos¹²⁹”, justificado também pelo princípio da moralidade administrativa.

Os servidores dos tribunais de contas dos entes federativos, bem como os servidores das áreas de controle interno de cada órgão público, podem ter qualquer formação acadêmica superior para o desempenho de atividades de auditoria governamental, não necessitando, por exemplo, ter a formação específica em Contabilidade. O mesmo se aplica aos servidores da JE no desempenho das atividades de exames de contas partidárias.

Desse modo, todos os analistas são competentes para efetuar os atos administrativos de análises das contas, possibilitando maior transparência na auditoria das contas públicas¹³⁰.

ções e atividades, e se estão funcionando de acordo com o proposto. Economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade; a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade; a efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Disponível em

https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%201_1.pdf. Fls. 10 a 12. Acesso em 4.jul.2023.

¹²⁸ BRASIL. TSE. **Resolução nº 23.604 de 17.dez.2019. Arts. 35 a 44.** Disponível em

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>.

Acesso em 6.jul.2023.

¹²⁹ ARAÚJO, Alexandre Velloso de, Artigo: **Controladoria Pública: Uma Proposta De Aplicação Da Matriz De Planejamento Na Análise De Prestação De Contas De Partidos Políticos.** Revistas Estudos Eleitorais. Volume 11, nº 2 – maio/ago-2016. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3598>. Acesso em 3.jul.2023.

¹³⁰ Como exemplo, a Assessoria de Exames de Contas Partidárias e Eleitorais – ASEPA/TSE possui em seu quadro servidores com formação em ciências contábeis, análise de sistemas de informação, matemática, direito, etc.

Entretanto, e conforme a novel proposição legislativa em comento, ao delimitar a análise das contas somente por meio de documentos e registros contábeis no SPED, haveria obrigatoriedade para que somente os profissionais de contabilidade (contadores e técnicos contábeis) realizem os exames de contas. Assim, ter-se-á um sério problema.

Inicialmente, todos os órgãos da Justiça Eleitoral deveriam ter disponíveis no quadro de servidores quantitativo maior de profissionais com a formação específica em ciências contábeis, dispensando os que têm formação em outra área.

Também, e por força da Resolução CFC nº 1640/2021¹³¹, somente ao profissional contábil são permitidas atribuições privativas como escrituração contábil de todos os atos e fatos; elaboração de livros, de documentos em meio físico ou digital e de registro contábil, tributário e/ou patrimonial de quaisquer entidades; elaboração de demonstrações contábeis e de todas as demonstrações que expressam a posição patrimonial e de suas variações, mesmo que com outra nomenclatura (por exemplo, demonstrações financeiras, relato integrado ou relatórios de sustentabilidade), etc.

Assim, ao reduzir o escopo de atuação do analista de prestação de contas, possivelmente terá sérios prejuízos na análise, sendo tal atuação contrária ao interesse público.

4.4 CAPÍTULO V DO TÍTULO III - PLP Nº 112/2021 – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS

Feito o panorama geral acerca da atuação dos servidores da Justiça Eleitoral no âmbito do exame de contas partidárias, passa-se à análise da proposição legal dos arts. 69 a 74 do PLP 112/2021, nos pontos que mais impactam a atuação dos órgãos eleitorais nos exames de prestação de contas partidárias. São propostas

¹³¹ BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade - **RESOLUÇÃO CFC Nº 1.640, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfc-n-1.640-de-18-de-novembro-de-2021-367541982> Dispõe sobre as prerrogativas profissionais de que trata o Art. 25 do Decreto-Lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946. Acesso em 4.jul.2023.

que, uma vez aprovadas, poderão ensejar diminuição da atuação estatal na fiscalização e controle dos recursos do Fundo Partidário.

O Projeto de Lei Complementar – PLP nº 112/2021¹³² Capítulo V, Da Prestação de Contas Partidárias, referente ao Título III – Das Finanças e da Contabilidade dos Partidos Políticos, corresponde aos arts. 69 a 74 do projeto em tramitação no Senado Federal.

Foi explicado anteriormente como é feita a arrecadação e os gastos por parte das Greis conforme ocorre atualmente. Os arts. 61 a 68 do PLP nº 112/2021 mantêm as mesmas regras, inclusive no que se referem às fontes de receitas e a constituição do Fundo Partidário (art. 63).

Assim, apresenta-se a seguir os principais pontos destacados entre os arts. 69 a 74 do citado Capítulo V do Título III que serão analisados, em vista dos problemas que ora poderão apresentar caso sejam aprovados como estão:

1. Art. 69, *caput* – refere-se à manutenção, por parte do PP que realizar arrecadação e gastos, da escrituração contábil mediante o Sistema Público de Escrituração Digital da Receita Federal (SPED) e a entrega da Escrituração Contábil Digital (ECD).
2. Caráter administrativo do exame da prestação de contas de órgãos partidários (§12º) e prazo de até três anos para julgamento.
3. Aprovação com ressalvas de prestação de contas com falhas de até 20% do total recebido (§13º) – inconsistências em relação ao princípio da economicidade e à ausência da eficiência (relativo à obtenção do máximo de recursos disponíveis).
4. Contratação de instituições privadas de auditoria e conformidade – art. 70, *caput* e §§1º e 4º.

¹³² BRASIL, Senado Federal PLP nº 112/2021 – **Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras**. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-get-documento?dm=9017431&ts=1688049789772&disposition=inline&_gl=1*11a7ttw*_ga*NzQ1MzQ4MTE5LjE2ODQ2MzAxMTg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODQ4NTk0My4xMC4xLjE2ODg0ODYwMTIuMC4wLjA . Acesso em 3.jul.2023.

4.5 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS PONTOS REFERENTES AO ART. 69, *CAPUT*, E §§1º, 2º, 12º E 13º, E ART. 70, *CAPUT* E §§ 1º E 4º DO PLP Nº 112/2021

4.5.1 Art. 69, *caput*, do PLP nº 112/2021

Dentre os dispositivos questionados neste trabalho, o art. 69, *caput*, do PLP nº 112/2021, é o que causa mais preocupações em relação ao exame de contas partidárias. O texto legal dispõe que a agremiação deverá manter a escrituração contábil mediante o SPED, com o fim de se verificar a origem das receitas e a destinação das despesas, juntamente com o recibo da ECD, transmitido pela RFB até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Porém, não está claro se o artigo em tela tem caráter exemplificativo (*numerus apertus*) ou exaustivo (*numerus clausus*). Em sendo exemplificativo, será possível ao órgão de controle eleitoral utilizar outras ferramentas de análises de prestação de contas, com vistas à obtenção de informações que determinem se a aplicação de recursos se deu de forma legal, legítima e econômica, ou se estaria eivada de vícios e desvios de conduta e finalidade.

Porém, caso o rol seja taxativo, estariam sendo diminuídas consideravelmente as condições necessárias para a competência da JE no controle dos recursos públicos destinados às agremiações partidárias, haja vista que somente far-se-iam as análises com base nos documentos constantes do SPED Contábil, sem considerar outras ferramentas como o SPCA, o SIMBA (Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias), convênios com outros órgãos estatais visando ao aumento da fiscalização e controle governamental por parte da JE, além de outras ferramentas de exames de prestação de contas.

A Constituição Federal define, no art. 70¹³³ que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções seja exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Além disso, todos (pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas) que utilizem,

¹³³ BRASIL, **Constituição Federal de 1988. Art. 70.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 5.jul.2023.

arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos deverão prestar contas das suas ações.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário são destinados aos partidos políticos que, por meio de seus parlamentares eleitos, que fazem parte do poder Legislativo. Desse modo, não faria sentido que a fiscalização e controle dos citados recursos destinados aos partidos políticos estivessem a cargo do Congresso Nacional.

O citado art. 70 da CF não prevê competência do Poder Legislativo em julgar as prestações de contas partidárias. Essa competência se encontra no art. 17, inc. III da Constituição onde, ao se interpretar de forma sistemática, conclui-se que a atribuição de exame das contas partidárias passou para a responsabilidade da Justiça Eleitoral, atribuindo a este órgão a competência residual de controladoria pública externa das contas partidárias. Vale dizer que “a controladoria pública, como instrumento de governança, atua no papel de fortalecimento do controle sobre a legalidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na aplicação dos recursos públicos¹³⁴”.

Assim, os trabalhos de controladoria e auditoria vão além de mera análise contábil da documentação apresentada. O exame, em sua profundidade, com repercussão em todos os órgãos da JE, apura indícios e busca confirmar as possíveis irregularidades e desvios de finalidade na aplicação de todos os recursos públicos mantidos à disposição dos partidos políticos. Desse modo, quanto mais detalhados forem os dados apresentados e constantes dos sistemas à disposição do corpo técnico, melhor a possibilidade de se cruzar dados referentes às empresas que prestem serviços ou forneçam bens, aos imóveis adquiridos ou locados à disposição, em despesas com pessoal, etc.

Caso os exames se firmem somente no sistema SPED não se teria riqueza de detalhamento de informações disponibilizadas, haja vista que esse sistema fornece somente as informações constantes do histórico, bem como o valor e a classificação contábil. Assim, com a retirada de exame de documentos e dados que descrevam o gasto de recursos públicos, ocorreria prejuízo de fiscalização e controle,

¹³⁴ ARAÚJO, Alexandre Velloso de, Artigo: **Controladoria Pública: Uma Proposta De Aplicação Da Matriz De Planejamento Na Análise De Prestação De Contas De Partidos Políticos**. *Revistas Estudos Eleitorais*. Volume 11, nº 2 – maio/ago-2016. Página 6. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3598>. Acesso em 3.jul.2023.

tornando infrutífera a atuação estatal na busca da comprovação da melhor aplicação dos recursos públicos.

Acrescenta-se que o § 3º do art. 69 do PLP veda a apresentação, por parte do partido ou de terceiro, de documentação sem previsão legal e nem a prévia e necessária indicação da irregularidade apontada, devendo essa ser fundamentada com a indicação da violação ao artigo de lei competente. Ou seja, entende-se neste dispositivo mais um empecilho na efetiva análise das contas partidárias.

Isso porque somente o exame de contas contábeis não traria a devida transparência, prejudicando sobremaneira o alcance das competências legais e constitucionais da JE, enfraquecendo a segurança jurídica e permitindo, como já informado, o esvaziamento das atribuições dos órgãos de controle eleitoral.

A solução seria que o novo Código Eleitoral dispusesse, assim como se apresenta na Res. TSE nº 23.604/2019, a possibilidade de um exame amplo de responsabilidade do corpo técnico profissional da Justiça Eleitoral, por qualquer servidor que detenha a competência para o exame, com possibilidades de realização de diligências e solicitação de documentação necessária para balizar os relatórios técnicos. Desse modo, a previsão da utilização dos demais sistemas e ferramentas de análise da documentação apresentada pela agremiação partidária possibilitaria atender ao ditame coletivo de maior transparência e melhor aplicação dos recursos públicos.

4.5.2 Art. 69, § 12º, do PLP nº 112/2021

4.5.2.1 Considerações Iniciais

Conforme a norma em vigor atualmente¹³⁵ o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. Assim, após a emissão e envio do relatório (ou parecer) de prestação de contas pela equipe técnica, a PC será apresentada ao juízo monocrático ou ministro-relator para que estes, concordando (ou não) com o teor, decidam conforme o resultado do exame apresentado. Inclusive, cabe ao magistrado ordenar a devolução de valores das prestações de contas tidos

¹³⁵ BRASIL, Lei nº 9.096/1995, Lei dos Partidos Políticos. art. 37, § 6º, com alteração dada pela Lei nº 12.034/2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm. BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29.set.2009**, altera as Leis nºs 9.096/1995, 9.504/1997 e o Código Eleitoral. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art2 . Acesso em 5.jul.2023.

por desaprovados. Caso os Partidos Políticos impetrem recursos, estes serão dirigidos às instâncias superiores, no âmbito do Judiciário Eleitoral.

Entretanto, o art. 69 § 12º do PLP nº 112/2021 altera a legislação atual, ao propor que o exame da prestação de contas dos órgãos partidários venha a ter caráter administrativo, bem como fixa prazo de até 3 (três) anos de julgamento, sob pena de declaração de extinção do processo.

A seguir, far-se-á breve retrospecto referente à análise de prestação de contas partidárias e a análise da alteração proposta pelo PLP a partir da promulgação.

4.5.2.2 Prazos de Exame de Contas Partidárias

O exame das contas possuía caráter administrativo até setembro de 2009, o qual era realizado por corpo técnico da Justiça Eleitoral, conforme a previsão, à época, da Res. TSE nº 21.841/2004¹³⁶, art. 13 a 26, que orientava quanto às análises, auditoria e parecer conclusivo das contas partidárias.

Se o Partido Político se omitisse no dever de prestar contas, ou houvesse irregularidade na aplicação dos recursos do FP, era concedido prazo improrrogável de 60 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão do juiz eleitoral ou do presidente do TSE, para que a agremiação providenciasse o recolhimento integral ao erário dos valores que não tiveram as contas prestadas ou cuja aplicação tivesse sido julgada irregular.

E se, após o prazo de 60 dias, não tivesse ocorrido o recolhimento dos valores, seria determinada a instauração de tomada de contas especial no âmbito interno do órgão da JE, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Com o encerramento da TCE, independente do valor do débito que tivesse sido apurado, o juiz eleitoral ou o presidente do TSE deveriam encaminhar os autos ao TCU para que fosse realizado julgamento administrativo (art. 8º, § 2º, da Lei nº 8443/1992 - LOTCU) em até cinco anos da apresentação das contas, o qual poderia

¹³⁶ BRASIL. TSE. Resolução nº 21.841, de 22.jun.2004, art. 13 a 26. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial (revogada pela REs. TSE nº 23.432/2014). Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-841-de-22-de-junho-de-2004> . Acesso em 5.jul.2023.

condenar o responsável ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe sanções, inclusive pecuniária, por meio do respectivo acórdão com força de título executivo extrajudicial.

Assim como ocorria na norma em vigor até 2009, a norma atualmente em vigor manteve o prazo decadencial para exames de contas partidárias em até cinco anos da apresentação das contas¹³⁷.

Entretanto o prazo quinquenal para o referido exame se torna insuficiente e inexecutável em vista da limitação do número de analistas na JE, o grande volume de documentos encaminhados pelas agremiações, além do acúmulo no estoque dos processos de prestação de contas decorrentes do alto valor financeiro a ser contabilizado.

Inclusive, com o intuito de possibilitar a celeridade na análise documental dos processos os órgãos da JE poderão requisitar, em alguns casos, pelo tempo que for necessário, os auditores das cortes de contas da União e dos Estados¹³⁸ para que estes atuem diretamente no exame dos autos até o prazo limite exigido pela norma.

4.5.2.3 Possibilidades de Alterações na Estrutura da Asepa/JE

Porém o PLP nº 112/2021, além de introduzir o caráter administrativo na análise das contas, propõe que o limite de julgamento seja de até três anos ante ao prazo atual de até cinco anos, sob pena de declaração de extinção do processo de prestação de contas, o que impactaria negativamente no cumprimento das metas do Tribunal. Desse modo, caso se concretize a proposta de redução do prazo de exame da prestação de contas, poderá ser necessário que sejam feitas alterações no âmbito das Assessorias de Exame de Contas Partidárias Eleitoral e Partidárias (ASEPA) de cada órgão da Justiça Eleitoral para que o trabalho possa ser feito de forma efetiva e eficiente.

¹³⁷ BRASIL. TSE. **Resolução nº 23.604, de 17.dez.2023. Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19.set.1995.** Art. 48, §2º. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019> . Acesso em 5.jul.2023.

¹³⁸ BRASIL. Lei nº 9.096/1995. Lei dos Partidos Políticos. Art. 34, §2º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm. Acesso em 5.jul.2023

Uma dessas alterações se refere ao possível aumento do número de servidores do quadro de analistas em todos os órgãos da Justiça Eleitoral para que o exame de cada prestação de contas possa ser realizado dentro do prazo máximo de três anos para julgamento. A convocação de servidores de tribunais de contas no auxílio das análises não teria condições de resolver o problema, sem que houvesse prejuízo às atividades no âmbito interno de cada Corte de Controle Externo.

Outra alteração seria a necessidade de se realocar somente servidores com formação acadêmica em contabilidade, principalmente com a possibilidade de o exame das contas vir a ter caráter eminentemente contábil. Isso decorre do fato de que somente profissionais contábeis possuem competência legal para o exame de contas partidárias de natureza eminentemente contábil.

Porém, é importante esclarecer que os cartórios e TREs não possuem pessoal suficiente para atender as atividades fins, e muito menos com especialidade contabilidade, o que poderia causar o não cumprimento do prazo e a má qualidade das análises.

4.5.2.4 Possíveis Dificuldades na Execução das Análises

É possível, também, antever algumas dificuldades impostas pela limitação do prazo de análise das contas para até três anos. A primeira se refere à análise da documentação por meio do SPED. Esse sistema não possui o nível de detalhamento de dados informados como os existentes nos demais sistemas de prestação de contas utilizados, como o SPCA e o SIMBA. Por esse motivo, haveria aumento do tempo despendido no trabalho, e o considerável prejuízo na qualidade da auditoria a ser realizada.

Entretanto, como já explanado anteriormente, caso o exame desses processos passe a ter caráter administrativo, haveria necessidade de instauração de tomada de contas especial em casos de irregularidades insanáveis na gestão dos recursos para, por fim, ocorrer o julgamento administrativo pelo TCU.

O PLP nº 112/2021 nada diz a respeito, mas se a fase de julgamento pela Corte de Contas for incluída no limite temporal de três anos, é bastante provável que todos os processos de contas partidários sejam aprovados com ressalvas, sem a respectiva responsabilização das agremiações por possíveis malversações de re-

curios partidários e o não envio de prestação de contas, justamente por não haver tempo hábil para o processamento, exame e julgamento de todos os autos até o prazo final.

4.5.2.5 Propostas de Solução

Dessa forma entende-se que a manutenção do prazo de cinco anos seria o mais adequado e condizente com a efetiva e concreta análise pelo corpo técnico eleitoral, para que o interesse coletivo seja de fato atendido, resguardados os casos de ausência de dolo por parte do gestor partidário.

Quanto à adoção do caráter administrativo do exame dos processos de prestação de contas partidários, a princípio não se teria grandes prejuízos, haja vista que seria mantida a análise inicial por corpo técnico e julgamento realizado pelo juiz eleitoral/pleno do TSE. O devido processo legal seria também respeitado. Porém, a dificuldade se daria em casos de instauração de tomada de contas especial, que poderia demandar um prazo superior a três anos para julgamento, acarretando a possível e consequente aprovação com ressalvas dos processos não julgados tempestivamente.

4.5.3 Art. 69, §13º do PLP nº 112/2021

O disposto no §13º do PLP estabelece a aprovação com ressalvas da prestação de contas que contenha falhas de até 20% (vinte por cento) do valor total recebido por meio do Fundo Partidário no respectivo ano.

Esse parágrafo objetiva o perdão da aplicação indevida dos recursos públicos oriundos do Fundo Partidário em termos percentuais. Entretanto, observa-se que a utilização de valores em percentuais pode levar a interpretações equivocadas, a exemplo de aplicação de um percentual sobre um valor considerado baixo, que não possui a mesma relevância em relação à fixação de percentual aplicado sobre um montante de milhões de reais.

Ou seja, estar-se-ia perdendo uma grande dívida financeira em razão de um valor percentual. Para ilustrar, 20% de 100 resulta, por óbvio, valor menor que o mesmo percentual aplicado sobre 100 milhões. Desse modo, não haveria diferença

entre as maiores e menores siglas em termos percentuais, mas em termos monetários, sim.

Esclarece-se que, com a adoção da cláusula de desempenho¹³⁹, menos partidos com registro no TSE estarão aptos a receberem os recursos do Fundo Partidário (cujo montante legal não sofrerá alteração de valores a serem repassados aos partidos políticos). Com isso, as agremiações que não tenham alcançado o mínimo constitucional de votos e de parlamentares eleitos não poderão vir a receber recursos do FP, e nem poderão ter espaço na propaganda em rádios e TVs.

Em uma situação hipotética, apenas a título exemplificativo, de todos os 14 partidos¹⁴⁰ que atualmente estão aptos a receber recursos do FP no ano, se cerca de R\$ 1,1 bilhão fossem divididos de forma igualitária (sem considerar o tamanho da bancada na Câmara dos Deputados), cada partido teria direito a receber aproximadamente o montante de R\$ 84,6 milhões no exercício financeiro. Desse modo, teria que prestar contas dos gastos referentes a esse montante.

Porém, caso houvesse irregularidades na aplicação de exatamente 20% desse valor, ter-se-ia aproximadamente R\$ 17 milhões que seriam aprovados com ressalvas. Um valor bastante significativo que seria aprovado mesmo que o partido não comprovasse regularmente a aplicação desses recursos.

Vale dizer que, caso os processos de prestação de contas partidárias vierem a ter caráter administrativo, e não mais jurisdicional, caberá, em caso de irregularidades, ao TCU analisar os processos de Tomadas de Contas Especial – TCE para “apurar a responsabilidade por ocorrência de dano, com apuração dos fatos, quanti-

¹³⁹ Cláusula de Desempenho é a determinação de um percentual mínimo de votos (representatividade) como condição para o funcionamento parlamentar de um partido, possam receber recursos do FP e tenham espaço na propaganda em rádios e TVs, conforme previsto na CF, art. 17, §3º, incs, I e II. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 13.jul.2013.

¹⁴⁰ BRASIL. TSE. Notícia: **Fundo Partidário 2023: aumenta para 14 o número de entes políticos aptos a receber recursos**. Publicado em 20.mar.2023. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/fundo-partidario-2023-aumenta-para-14-o-numero-de-entes-politicos-aptos-a-receber-recursos#:~:text=O%20TSE%20estabeleceu%20em%20R,na%20Portaria%20n%C2%BA%2074%2F2023> .. Acesso em 5.jul.2023.

ficação do dano, identificação dos responsáveis e a obtenção do respectivo ressarcimento”¹⁴¹, conforme IN TCU nº 71/2012.

Somente será dispensada a instauração de TCE quando o valor do débito for inferior a R\$ 100 mil. Uma vez sancionada e respeitada a *vacatio legis*, o novo Código Eleitoral terá eficácia plena. Porém, restarão questionamentos sobre a constitucionalidade da autorização para que um partido político obtenha a aprovação com ressalvas da prestação de contas com irregularidades em até 20% do valor total recebido, ao passo que outros responsáveis pela gestão das contas terão que prestar contas sobre os valores recebidos, e não em termos percentuais.

Com o que foi exposto, entende-se que determinar a aplicação de percentual mínimo para aprovação das contas, e não em termos monetários, não evitaria a malversação de recursos ou subvenções financeiras, sem a devida preocupação com o controle financeiro e contábil, mas sim possibilitaria que a gestão dos recursos fosse realizada de forma ilegítima e antieconômica, desde que respeitado o limite de 20% do valor total recebido.

Sendo assim, propõe-se alterar a redação original do §13º do art. 69 do PLP nº 112/2021 do novo Código Eleitoral no sentido de que os processos de prestação de contas que contenham falhas sejam aprovados com ressalvas com base no critério de valores monetários, respeitado o limite máximo a ser fixado em resolução pelo TSE, e não mais em termos percentuais, à base de cálculo de 20%.

4.5.4 Art. 70, *caput* e §1º e 4º do PLP nº 112/2021

Por sua vez, o *caput* do art. 70 e parágrafos dispõem sobre a contratação, em qualquer esfera, de instituições privadas de auditoria e de conformidade, com vistas ao acompanhamento e fiscalização da execução financeira anual de responsabilidade do partido político.

A PC deverá ser apresentada à JE junto ao número de protocolo da escrituração contábil no SPED do exercício anterior, além do relatório, da lavra da empresa

¹⁴¹ BRASIL. TCU. **Instrução Normativa nº 71/2012**. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomadas de contas especial. Art. 2º e 6º, inc. I. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%252071%252F2012/%2520/score%2520desc/0/%2520?uuid=883c5320-f9f5-11ea-973f-2f7eb5b908f6>. Acesso em 5.jul.2023.

de auditoria, que demonstre incongruências graves e insanáveis das despesas ora realizadas e também dos recursos aplicados em campanhas eleitorais, com base nos documentos apensados ao SPED contábil.

Conforme a previsão no PLP, essas empresas teriam o condão de “acompanhar e fiscalizar a execução financeira anual sob a responsabilidade do partido político”. Também será admitida a participação da empresa privada de auditoria nos processos de prestação de contas como assistente técnico de cada agremiação partidária, com as prerrogativas previstas no art. 466 do Código de Processo Civil.

A Constituição define que é papel da Justiça Eleitoral (cartórios eleitorais, TREs e o TSE) a função de controlador público de recursos de oriundos do Fundo Partidário repassados para a execução das atividades partidárias, atuando como órgão de controle externo na análise das contas anuais.

Entretanto, em se tratando de análises contábeis no SPED, a equipe de auditoria e conformidade contratada não daria ênfase na controladoria governamental em sua melhor essência, isto é, a fiscalização e controle de recursos financeiros federais. Isso porque, conforme a própria nomenclatura específica, seria feita auditoria de “conformidade”, e não de desempenho (operacional).

De acordo com as normas internacionais de auditoria, a auditoria operacional é o “exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”. Já a auditoria de conformidade busca informações “se as entidades públicas auditadas seguem decisões parlamentares, leis, atos legislativos, políticas, códigos estabelecidos e termos acordados.”¹⁴²

Além disso, as normas brasileiras de contabilidade¹⁴³ estabelecem que “a principal responsabilidade pela prevenção e detecção da fraude é dos responsáveis

¹⁴² DINAMARCA, INTOSAI – Comitê de Normas Profissionais de Auditoria. **ISSAI 3000 – Norma para Auditoria Operacional, e ISSAI 4000 – Norma para Auditoria de Conformidade**. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) Aprovada em 2013. Versão em português pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em 7.jul.2023.

¹⁴³ BRASIL. CFC. Norma Brasileira de Contabilidade Técnica. **NBC TA 200. Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria**. Disponível em [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf) item A49, e **NBC TA240 – Responsabilidade do**

pela governança da entidade e da sua administração”, e que “o auditor não é treinado nem obrigado a ser especialista na verificação de autenticidade de documentos”, tendo em vista que “a auditoria não é uma investigação oficial de suposto delito”.

Justamente por isso, não seria possível que os auditores das empresas contratadas pelos partidos tivessem autorização para realizar o exame de contas de forma a investigar a aplicação dos recursos públicos.

Assim, nas palavras do Presidente do TSE constante do ofício encaminhado ao presidente do Senado Federal (item 4.2)

Um esvaziamento dos instrumentos necessários ao exercício da competência constitucionalmente atribuída à Justiça Eleitoral. O exame das prestações de contas é substancialmente distinto do recebimento do relatório externo sobre o qual se exercerá análise formal prévia ao ato de chancela. Isso porque a possibilidade discricionária do prestador de contas em optar por subtrair do exame técnico da Justiça Eleitoral os documentos e elementos que informam o gasto de recursos públicos, substituindo-os por relatório elaborado por instituição externa de auditoria (art. 70, §1º, do PLPO nº 112/2021), constitui esvaziamento da competência da Justiça Eleitoral e a sujeita a ser mera canceladora do exame de contas realizado por terceiros.

Pelo exposto, observa-se que a contratação de uma empresa de auditoria pelo partido político em nada contribuirá para a devida transparência, controle e fiscalização dos recursos públicos decorrentes do repasse do Fundo Partidário. Haveria sérios conflitos de interesses na condução da auditoria externa “independente”, bem como não é função precípua do auditor privado buscar a devida governança e aplicação econômica, eficaz, eficiente e efetivo dos numerários recebidos.

No caso em análise, ao auditor caberia simplesmente confirmar se os registros contábeis no SPED correspondem aos princípios gerais de contabilidade e que reflitam, com fidedignidade, os fatos contábeis, mas sem se ater a pormenores e nem a verificar as consequências práticas, o que não atenderia ao mandamento constitucional.

Isso porque a Constituição Federal, no art. 70 e 17º, III, delega competência à União, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno do Judiciário

Eleitoral, para a realização da fiscalização (e controle) contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na aplicação das subvenções.

Desse modo, entende-se que dar todo o poder de controle às empresas de auditoria e conformidade contratadas impactaria sobremaneira na boa gestão dos recursos públicos, infringindo princípios constitucionais e prejudicando a transparência pública. Assim, o mais salutar seria a retirada da previsão na proposição em tramitação de participação dessas empresas privadas nos trabalhos de auditoria e conformidade.

Outra solução seria a previsão para que a empresa contratada recebesse a incumbência de auxiliar o corpo técnico na condução dos trabalhos de auditoria de desempenho no exame das contas partidárias, com o único intuito de informar aos partidos políticos as possibilidades de correção e previsão de desvios de finalidade.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por fim apresentar a importância dos direitos políticos e do processo democrático eleitoral, com a efetiva participação da Justiça Eleitoral e partidos políticos na concretização da democracia representativa. As eleições e os partidos políticos fazem parte da história brasileira já há mais de 90 anos, despertando paixões e polarizando ideologias políticas. Porém, para que a democracia representativa seja de fato efetiva, com a manutenção em funcionamento da máquina eleitoral e partidária, são necessários investimentos financeiros, tecnológicos e de pessoal.

Considerando a importância do pluralismo, dos debates políticos e ideológicos em todo o país, e da defesa do interesse do cidadão em ser representado em suas pautas de políticas públicas, há necessidade de repassar recursos financeiros públicos aos partidos políticos. Assim, se permite participação mais ativa do eleitor no processo democrático eleitoral.

A Justiça Eleitoral recebeu a incumbência pela Carta Maior de atuar como órgão de controle externo governamental, na realização da fiscalização e controle das receitas e despesas partidárias, no sentido de atestar a legalidade, legitimidade e economicidade no uso dos recursos públicos, bem como na forma de arrecadação pelos partidos, os quais devem apresentar as devidas prestações de contas partidárias, anualmente, além das prestações de contas eleitorais, estes de responsabilidade dos candidatos.

Desse modo, embora a proposta de elaboração do novo Código Eleitoral seja salutar e necessária, há pontos discordantes no que se refere justamente à apresentação das prestações de contas partidárias anual. Com a proposição, as agremiações teriam protagonismo maior em realizar exames prévios, por meio de empresas de auditoria e conformidade contratadas, e a consequente diminuição da governança por parte da Justiça Eleitoral, em contrariedade ao disposto no art. 17, III da CF.

Assim, foram apresentadas considerações e propostas de solução contra as proposições previstas para os artigos 69 a 74 do capítulo V, Título III do PLP nº 112/2021, que vão de encontro à atuação estatal na devida transparência e controle de recursos públicos à disposição dos Partidos Políticos, em respeito aos princípios legais e constitucionais. Afinal, em se tratando do uso de recursos públicos, é vital

manter o protagonismo da União, por meio da Justiça Eleitoral, na fiscalização e controle das contas de responsabilidade dos partidos políticos.

REFERÊNCIAS

AKITOMI UNE, Wagner. **O princípio da segurança jurídica e a modulação dos efeitos da alteração da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.** 2017. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2964>. Acesso em 15.mai.2023

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 92-94.

ALVES, Mateus Silva. Entrevista com Angela Cignachi Baeta Neves. **A força da grana – Doações para campanhas deveriam voltar, defende especialista em Direito Eleitoral.** Consultor Jurídico. Publicado em 24.mar.2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/entrevista-angela-neves-especialista-direito-eleitoral>. Acesso em 25.jun.2023.

ARAÚJO, Alexandre Velloso de. **A economicidade na utilização do Fundo Partidário.** Revista Eletrônica da EJE/Tribunal Superior Eleitoral. Brasília – ano 3, n. 2. P. 11-12, fev/mar. 2013. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1332>. Acesso em 16.mai.2023.

ARAÚJO, Alexandre Velloso de, **Artigo: Controladoria Pública: Uma Proposta De Aplicação Da Matriz De Planejamento Na Análise De Prestação De Contas De Partidos Políticos.** Revistas Estudos Eleitorais. Volume 11, nº 2 – maio/ago-2016. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3598>. Acesso em 3.jul.2023.

AZEVEDO, Alexandre Francisco. **A não recepção da competência consultiva dos Tribunais Regionais Eleitorais.** Novos Direitos. V. 9 nº 1. Jan-jun.2020. p. 01-17. Disponível em <https://revistas.unifan.edu.br/index.php/RevistaCJ/article/view/913/601>. Acesso em 26.abr.2023.

BARROS, Ezikelly. **Quem deve julgar as ações contra os atos intrapartidários? Uma análise em defesa da competência da Justiça Eleitoral.** Portal JOTA. Publicado em 20/05/2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/quem-deve-julgar-as-acoes-contras-os-atos-intrapartidarios-20052021>. Acesso em 22.mai.2023

BASILIO, Felipe. **Partidos, Representação e Reforma política.** Acesso em 15 mai. 2023. Disponível em < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/partidos-representacao-e-reforma-politica> >.

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo.** Quaestio Iuris. Vol. 01, nº 02, Rio de Janeiro, 2005. PP.27-63. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855>. Acesso em 16.mai.2023.

BITTAR, Thiago Augusto. **Aspectos Processuais da Prestação de Contas Eleitorais.** Revista Eletrônica Eleições e Cidadania do TRE-PI. Volume 1, nº 1, 2020. P. 38-51. Disponível em <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista/article/view/3/61>. Acesso em 15.mai.2023.

BONAVIDES, P; MIRANDA, J, AGRA, W. DE M (Coord), **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro, Forense, 2009, apud ARAÚJO, Alexandre Velloso, **A economicidade na utilização do Fundo Partidário,** Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral. – ano III, n. 2 fev. mar. 2013 Brasília: TSE P. 11 e 12.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla – **Partidos Políticos no Brasil: Organização Partidária, Competição Eleitoral e Financiamento Público**. Revista Perspectivas, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan/jun 2009. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290/1858> . Acesso em 15.mai.2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 20.Abr.2023.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade - **RESOLUÇÃO CFC Nº 1.640, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfc-n-1.640-de-18-de-novembro-de-2021-367541982> Dispõe sobre as prerrogativas profissionais de que trata o Art. 25 do Decreto-Lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946. Acesso em 4.jul.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Códigos Eleitorais. Memorial da Justiça Eleitoral Ministro Teori Albino Zavascki**. Disponível em <https://www.tre-rs.jus.br/institucional/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/codigos-eleitorais> . Acesso em 3.jul.2023.

BRASIL. **Senado Federal. Decreto nº 21.076, de 24/02/1932. Código Eleitoral**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060> . Acesso em 3.jul.2023

BRASIL. **Presidência da República. Lei nº 48, de 4/5/1935, modifica o Código Eleitoral**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10048.htm#:~:text=LEI%20No%2048%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%201935.&text=O%20Presidente%20da%20Republica%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art.,elei%C3%A7%C3%B5es%20federaes%2C%20estaduaes%20e%20municipaes . Acesso em 3.jul.2023

BRASIL. **Presidência da República. Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945**, regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28.2.1945.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15.jul.1965. Institui o Código Eleitoral**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm . Acesso em 3.jul.2023.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 111**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Consulta em 20.mai.2023.

BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. CFC. Norma Brasileira de Contabilidade Técnica. **NBC TA 200. Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria**. Disponível em [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf) item A49, e **NBC TA240 – Responsabilidade do Auditor em Relação à Fraude, no Contexto da Auditoria de Demonstrações Contábeis**. Disponível em [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA240\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA240(R1).pdf) . Item 4. Acesso em 7.jul.2023.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.657/1942**, que estatui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm; Acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm - acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm . Acesso em 15.Abr.2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm, acesso em 28.mai.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm Art. 1º, inc. XVII e §2º.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29.set.2009**, altera as Leis nºs 9.096/1995, 9.504/1997 e o Código Eleitoral. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art2 . Acesso em 5.jul.2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11.jan.2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm art. 44, § 3º. Acesso em 15.mai.2023.

BRASIL. **Senado Federal. Atividade Legislativa**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>, acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. **Senado Federal Tramitação do PLP 112/2021**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>. Acesso em 3.jul.2023.

BRASIL, Senado Federal PLP nº 112/2021 – **Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras**. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017431&ts=1688049789772&disposition=inline&_gl=1*11a7ttw*_ga*NzQ1MzQ4MTE5LjE2ODQ2MzAxMTg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODQ4NTk0My4xMC4xLjE2ODg0ODYwMTluMC4wLjA . Acesso em 3.jul.2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Código eleitoral anotado e legislação complementar/Tribunal Superior Eleitoral** – 15.ed. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art22. Acesso em 15.Mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14§ 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em 15 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em 15.Mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Acesso em 28.mai.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 15.Mai.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655/2018** - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 09/09/1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Acesso em 20.mai.2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10/06/2019**, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm Regulamenta o disposto nos art. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942, que institui a Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Acesso em 20.mai.2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007** – Institui o Sistema Público de Escrituração Digital – SPED. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6022.htm#art3. Acesso em 30.jun.2023.

BRASIL. RFB. **Instrução Normativa RFB nº 2003, de 18/01/2021.** Dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=114965#2223870> . Acesso em 30.jun.2023.

BRASIL, STF. **ADI nº 4.650. Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> . Acesso em 25.jun.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29.set.2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30.9.1997, 9.096, de 19.09.1995 e 4.737, de 15.07.1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm . Acesso em 25.jun.2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, TEMA 564,** Candidatura de prefeito reeleito à chefia do Poder Executivo em Municipalidade diversa e aplicação de modificação jurisprudencial da Justiça Eleitoral. Recurso Extraordinário 637.485. Julgado em 20.05.2013. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4050271&numeroProcesso=637485&classeProcesso=RE&numeroTema=564> e <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=141127767&ext=.pdf> Acesso em 03.jun.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MANDADO DE SEGURANÇA 26.604-0 DISTRITO FEDERAL,** Relatora Min. Cármen Lúcia – “Resposta do TSE à consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante. Mandado de Segurança impetrado contra ato concreto praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sem relação de dependência necessária com a resposta à Consulta nº 1.398 do TSE”. <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14726999> e https://www.conjur.com.br/dl/fidelidade_carmem.pdf . Acesso em 28.mai.2023.

BRASIL. TCU. **Instrução Normativa nº 71/2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomadas de contas especial.** Art. 2º e 6º, inc. I. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normati-](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normati-vo/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%252071%252F2012%2520score%2520desc/0/%2520?uuid=883c5320-f9f5-11ea-973f-2f7eb5b908f6)

[vo/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%252071%252F2012%2520score%2520desc/0/%2520?uuid=883c5320-f9f5-11ea-973f-2f7eb5b908f6](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normati-vo/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%252071%252F2012%2520score%2520desc/0/%2520?uuid=883c5320-f9f5-11ea-973f-2f7eb5b908f6) . Acesso em 5.jul.2023.

BRASIL. TSE. **Ofício GAB-SPR-Pres. Nº 2419, de 26.mai.2022**, encaminhado ao Presidente do Senado Federal, sobre Projeto de Lei Complementar nº 112/2021. Disponível em https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/manifestacao-ao-senado/manifestacao-do-tse-ao-senado/@@download/file/Manifestacao%20ao%20Senado.pdf . Acesso em 3.jul.2023.

BRASIL. TSE. **Resolução nº 21.841, de 22.jun.2004**, arts. 13 a 26. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial (revogada pela RES. TSE nº 23.432/2014). Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-841-de-22-de-junho-de-2004> . Acesso em 5.jul.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE 22.610**, de 25 de outubro de 2007. Disciplina sobre o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2007/resolucao-no-22-610-de-25-de-outubro-de-2007>. Acesso em 30.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.478**, de 10 de maio de 2016. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil-, no âmbito da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2016/resolucao-no-23-478-de-10-de-maio-de-2016> Acesso em 25.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.571, de 29 de maio de 2018**. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Relator – Ministro Admar Gonzaga – Publicado no DJe-TSE nº 116, de 14.6.2018, p.49-66. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/de-19-de-setembro-de-1995-resolve>. Acesso em 16.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019**. Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Relator – Ministro Sérgio Banhos – Publicado no DJe-TSE nº 246, de 23.12.2019, p.4-27. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 16.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021** – Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos, em substituição à Resolução nº 21.920/2004 – acesso em 17.mai.2023 <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre as federações de partidos políticos Relator – Ministro Luís Roberto Barroso – Publicado no DJe-TSE nº 234, de 16.12.2021, p.1-8. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em 30.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.659, de 26 de outubro de 2021** – Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos, em substituição à Resolução nº 21.920/2004 – acesso em 17.mai.2023 Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental Em Agravo De Instrumento 7098/ES**, Relator(a) Min. Luiz Fux, Acórdão de 12/05/2015, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 23/06/2015, pag. 92 Disponível em <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?params=s>. Acesso em 22.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Federações Partidárias**. Publicação. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em 30.mai.2023.

BRASIL. TSE. **Portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pain%C3%A9is-de-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas?session=9586565367567> Acesso em 25.jun.2023.

BRASIL, TSE. **Portaria TSE nº 589 de 20.6.2023**. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Jun/22/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-589-de-20-de-junho-de-2022-altera-o-anexo-da-portaria-tse-no-579-2022-que-divulga-a-dist> . Acesso em 25.jun.2023.

BRASIL. TSE. **Informação: Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA)**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/entrega-da-prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-anuais-spca> . Acesso em 27.jun.2023.

BRASIL. TSE - **Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA/TSE** - Disponível em <https://portalspca.tse.jus.br/spca/login/login.faces#bloqueio> . Acesso em 27.jun.2023.

BRASIL. TSE. **Notícia: Fundo Partidário 2023: aumenta para 14 o número de entes políticos aptos a receber recursos**. Publicado em 20.mar.2023. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/fundo-partidario-2023-aumenta-para-14-o-numero-de-entes-politicos-aptos-a-receber-recursos#:~:text=O%20TSE%20estabeleceu%20em%20R,na%20Portaria%20n%C2%BA%2074%2F2023> . Acesso em 5.jul.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Notícia:** <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945>. Acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Notícias**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Novembro/negado-pedido-da-ajufe-sobre-atuacao-de-juizes-federais-na-1a-instancia-da-justica-eleitoral> . Acesso em 23.mai.2023.

BRASIL. TSE. **Anexo Portaria nº 647 de 12/07/2022** – Divulga os limites de gastos nas campanhas eleitorais de 2022. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Jul/19/diario-da-justica-eletronico-tse-edicao-extraordinaria/anexo-portaria-no-647-de-12-de-julho-de-2022-divulga-os-limites-de-gastos-nas-campanhas-eleitorais-d> . Acesso em 26.jun.2023.

BRASIL. TSE. **Prestação de Contas Anuais/Relatório de Gestão – Exercício 2022**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas> e

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/contas-publicas/prestacao-anual-de-contas/arquivos/relatorio-de-gestao-2022-final/@@download/file/Relatorio_Gestao_2022_final.pdf , fl. 59. Acesso em 28.jun.2023.

BRASIL. TSE. **Transparência. Dados de Servidores do TSE. ASEPA.** Disponível em <https://www.tse.jus.br/transparenciaDadosServidores/smvc/relatorios/lotacao-geral/sem-assinatura/agrupamento-por-unidade/detalhe/1208> . Acesso em 27.jun.2023.

BRASIL. Rever Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral.** <https://www.tse.jus.br/justica-eleitoral> acesso em 24.mai.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário do TSE** - <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p> Acesso em 02.jun.2023.

Carvalho, Aurora Tomazini de. **Teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico.** 2009. 623 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8649> – Acesso em 20.mai.2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos – **Direito Administrativo e Administração Pública: poderes e funções.** Disponível em <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/administracao-publica-poderes-funcoes/> publicado em 24/05/2021, referente a um trecho do livro de sua autoria Manual de Direito Administrativo, Editora Gen-Atlas, 35ª Ed.rev.atual. e revis. Acesso em 24.mai.2023.

CAVALCANTE, Rodrigo Ribeiro. **Eleições 2020: arrecadação, despesas e prestação de contas eleitorais, sentenças e consequências.** – 2. Ed.. Curitiba: Íthala, 2020– Maio/2023

COSTA, Lucio Augusto Villela. **A Fidelidade Partidária e o Pluripartidarismo.** Revista Âmbito Jurídico [online]: Roraima, 01 jan. 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-72/fidelidade-partidaria-e-o-pluripartidarismo/>. Acesso em: 18.mai.2023.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Curso de Direito Processual Eleitoral.** 3ªedição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. COSTA, Rafael Antônio. **As funções da Justiça Eleitoral.** Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE – Belo Horizonte, ano 8, nº 15. P. 131-148. Jul/dez. 2016. Disponível em <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Artigo-RBDE-15.pdf> . Acesso em 16.abri.2023.

COUTO, Rafael Durand. **Partidos políticos: uma abordagem jurídica e contemporânea à luz do direito partidário.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5897, 24 ago. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59741> . Acesso em: 02 mai. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo** – 20. Ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: JusPODIVM, 2022. Maio/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 34. Ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2021. Maio/2023.

DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte. PRINCÍPIOS, REGRAS E PROPORCIONALIDADE: ANÁLISE E SÍNTESE DAS CRÍTICAS ÀS TEORIAS DE RONALD DWORKIN E DE ROBERT ALEXYS. **NOMOS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.** V. 27 (2007) – p. 177-199. ISBN 1807-3840. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20425/30873> . Acesso em 18.maio.2023.

DIAS, Renata Lívia Arruda de Bessa. **Justiça Eleitoral: composição, competências e funções.** <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas->

da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes Acesso em 28.mai.2023.

Dicionário Jurídico – Direito Net -
<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1980/Seguranca-juridica>. Publicado em 29/09/2021. Acesso em 03.jun.2023.

Dicionário Michaelis on line - <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/presta%C3%A7%C3%A3o/> Acesso em 02.jun.2023.

DOELLE, Caroline, **O que é e como funciona o ordenamento jurídico brasileiro. – Teoria do Direito**. Portal Aurum. Disponível em <https://www.aurum.com.br/blog/ordenamento-juridico/>. Acesso em 17.jun.2023.

DUARTE, Hugo Garcez. **Os princípios e as regras em Dworkin e Alexy** – Sítio da internet: Âmbito Jurídico. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-160/os-principios-e-as-regras-em-dworkin-e-alexey/> - Acesso em 20/maio/2023. Revista Âmbito Jurídico nº 169. Publicado em 1º/maio/2017.

ESCOLA, Equipe Brasil. **"Política"; Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/politica/politica-definicao.htm> . Acesso em 28.mai.2023.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. **Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Revista Eleitoral, Natal, [v. 24], p. [13-42], [2010]. Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8561>. Acesso em xx. mai.2023.

GOMES, José Jairo – **Direito Eleitoral** – 17. Ed. – São Paulo: Atlas 2021.

HAESER, Moacir Leopoldo – **Da prova ilícita. Dos frutos da árvore envenenada**. Publicada em 27/1/2022 – Colunas Lex Editora. <https://www.lex.com.br/da-prova-ilicita-dos-frutos-da-arvore-envenenada/#:~:text=A%20Teoria%20dos%20frutos%20da,ilicitude%2C%20considerada%20il%C3%ADcita%20por%20deriva%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 03.jun.2023.

LOPES, Sávio Oliveira ; BORGES, Bruno. **Análise dogmática dos princípios constitucionais do Direito Eleitoral**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4389, 8 jul. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40607>. Acesso em: 16 mai. 2023.

LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira; AGUILAR, C. Orisel Hernández; CAMPELLO, Cristiane Cavalcanti Barreto (et al). Revista **de Estudos Eleitorais Número 1** – 2017. REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS. Recife: Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, n. 1, 2017.

MACEDO, Elaine Harzheim. **A função normativa da Justiça Eleitoral brasileira no quadro da separação de poderes**. RIDB, ano 2 (2013), n] 12. P. 13.871-13.884. Disponível em https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11441/2/A_funcao_normativa_da_Justica_Eleitoral_brasileira_no_quadro_da_separacao_dos_poderes.pdf. Acesso em 25.abr.2023.

MAIA, Ana B. J. de Carvalho. **Os princípios eleitorais e os direitos fundamentais**. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais – FIURJ. Vol. 2, nº 2 – 2021. P. 7-26. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/60>. Acesso em 16.mai.2023.

MARTINS, Brunna, de DEUS, Cléber. **A legitimidade da Justiça Eleitoral para cassação de mandatos: incongruências e fragilidades**. Revista Jurídica Cesumar. Mestrado. V. 22Nº 3, p. 539-549. Set/dez. 2022. Disponível em <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/11089>. Acesso em 16.mai.2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno** - 21. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDEIROS, Alexandre M. **Partidos Políticos**, publicado em 2017, disponível em <https://www.sabedorapolitica.com.br/ci%C3%AAncia-politica/partidos-politicos/>. Acesso em 28.mai.2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. **Curso de Direito Constitucional** – 15. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação 2020 – (Série IDP) — Maio 2023.

MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada** [organização Equipe Forense]. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.P.1413 (obra em pdf), referente a um processo judicial que versava sobre a proibição de terceira eleição em cargo da mesma natureza, ainda que em município diverso.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000. P.31, apud COSTA, Daniel Castro Gomes da. Curso de Direito Processual Eleitoral. 3ª ed. Belo Horizonte. Editora Forum – 2022, p. 99).

Notícia TSE – “**Doações de pessoas jurídicas estão proibidas nas Eleições 2016**”. Publicado em 10/08/2016. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/doacoes-de-pessoas-juridicas-estao-proibidas-nas-eleicoes-2016> . Acesso em 26.jun.2023.

Notícia: “**Mais de 1 bilhão de dinheiro público distribuído a 24 partidos em 2022**”. Disponível em <https://www.tre-pi.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/mais-de-1-bilhao-de-dinheiro-publico-distribuido-a-24-partidos-em-2022> . Acesso em 22.jun.2023.

Notícia: TSE diz que apenas 12 partidos ou federações superaram a cláusula de desempenho. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/912930-tse-diz-que-apenas-12-partidos-ou-federacoes-superaram-a-clausula-de-desempenho/> . Acesso em 25.jun.2023.

Notícia. LUCHETE, Felipe. Conjur – Consultor Jurídico - **STF publica acórdão que proíbe financiamento eleitoral por empresas**. Publicado em 5.mar.2016 <https://www.conjur.com.br/2016-mar-05/stf-publica-acordao-proibe-financiamento-eleitoral-empresas> acesso em 22.jun.2023.

Portal Estatísticas Eleitorais. TSE. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=17112009236550> . Acesso em 25.jun.2023.

Processo Judicial Eletrônico da JE. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/processo-judicial-eletronico-1> . Acesso em 27.jun.2023.

RASLAN, Fabiana. Introdução ao estudo do Direito Eleitoral. Artigo publicado no site “Jusbrasil”, em 2015. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/introducao-ao-estudo-do-direito-eleitoral/171027378>. Acesso em 22.abr.2023.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 11. Ed. Curitiba: Juruá, 2022.

SILVA, J. D. de L. **A segurança jurídica no Direito Eleitoral**. 2015. 23f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2016. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/11522>. Acesso em 15.mai.2023.

SILVA, Almiro do Couto e. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo Direito Administrativo e Constitucio-

nal, Edição 1, Abril de 2017 Última publicação, Tomo Direito Administrativo e Constitucio-
nal, Edição 2, Abril de 2022. Disponível em
<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em xx. mai. 2023.

SPECHOTO, Caio; HAUBERT, Mariana. PODER360 – Artigo: **Entenda o que o projeto do novo Código Eleitoral muda na prática**. Publicado em 27.ago.2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/congresso/entenda-o-que-o-projeto-do-novo-codigo-eleitoral-muda-na-pratica/> . Acesso em 3.jul.2023.

TAVARES, André Ramos. Justiça e Administração Eleitorais na Federação Brasileira: **Entre a Justiça Estadual e a Federal**. Revista Estudos Eleitorais, Volume 6, nº 2, Maio/Ago. 2011, p. 9-28. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1556> . Acesso em 20.mai.2023.

TORRES, Damiana Pinto. **A importância do princípio constitucional da segurança jurídica para o cidadão eleitor**. Revista Eletrônica EFE nº 3, ano 3. <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/a-importancia-do-principio-constitucional-da-seguranca-juridica-para-o-cidadao-eleitor> Acesso em 03.jun.2023.